

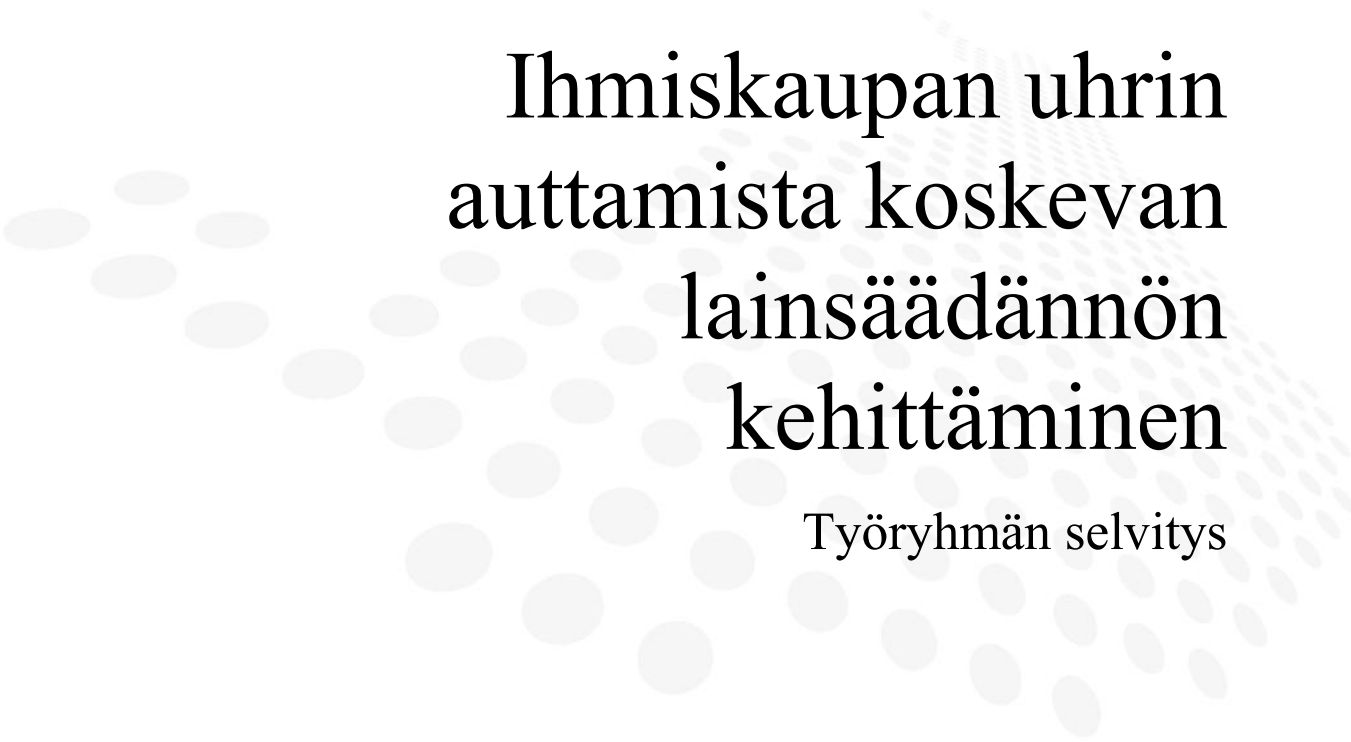
Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen

Työryhmän selvitys

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 32/2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Maahanmuutto



Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen

Työryhmän selvitys

Helsinki 2013



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2013

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-889-3 (nid.)
ISBN 978-952-491-890-9 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen -työryhmä; puheenjohtaja ylijohtaja Jorma Vuorio, hankesihteeristö		Julkaisun laji Työryhmän selvitys	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 27.1.2012; SM008:00/2012	
Julkaisun nimi Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen - Työryhmän selvitys			
Julkaisun osat Työryhmän selvitys, liite			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 27.1.2012 hankkeen selvittämään ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja kehittämisvaihtoehtoja. Hankkeen asettamispäätöstä muutettiin 7.3.2013 vastaamaan sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 14.12.2012 tekemää päätöstä. Asettamispäätöksen mukaan hanketyöryhmän tehtävät ovat seuraavat: - Selvittää ja arvioida voimassa olevan ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön (erityisesti kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki ja ulkomaalaislaki) nykytila ja toimivuus sekä analysoida ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan sääntelyn erilaisia vaihtoehtoja järjestelmän parantamiseksi sekä niiden vaikutuksia. - Laatia vertailu ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevasta lainsäädännöstä hankkeen näkökulmasta keskeisissä teollistuneissa maissa. - Laatia selvitystyön pohjalta ehdotus ihmiskaupan uhrien auttamisen ja tukemisen tarkemmaksi sääntelyksi. Ehdotus laaditaan hallituksen esityksen muotoon, ja siinä tarkastellaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia, ulkomaalaislakia ja mahdollisia muita lakeja. Hanketyöryhmässä ovat edustettuina hankkeen kannalta keskeiset ministeriöt, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset, vähemmistövaltuutetun toimisto, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Rikosuhripäivystys, Pro-tukipiste ry ja Monika-Naiset liitto ry. Työryhmä on kuullut asettamispäätöksessä edellytetyn mukaisesti keskeisiä viranomaistoimijoita, kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä sekä muita asiantuntijoita. Sisäasiainministeriön toimeksiannosta hankkeelle tilattiin ulkopuolinen tutkimustyö ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta eurooppalaisesta lainsäädännöstä. Yhteenveto tutkimuksen johtopäätöksistä on tämän selvityksen liitteenä. Selvityksen mukaan ensi vaiheessa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa sääntelyssä tunnistetut puutteet korjataan täydentämällä ja tarkentamalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain sääntelyä. Keskeisimmät muutostarpeet liittyvät sääntelyn suhteeseen kotikunnan omaaviin ihmiskaupan uhreihin, auttamisjärjestelmään ottamiseen ja -järjestelmästä poistamiseen, tunnistamismenettelyyn ja tunnistamisessa toimivaltaisiin viranomaisiin, Joutsenon auttamisjärjestelmän asemaan ja tehtäviin sekä auttamisen sisältöön. Tämän rinnalla eri viranomaisten, erityisesti kuntien, osaamista ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi vahvistetaan koulutuksella ja ohjauksella. Myös järjestöjen toimintamahdollisuuksia tulisi parantaa. Toisessa vaiheessa käynnistetään ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevan erillislain valmistelu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja muiden ensi vaiheessa tehtyjen muutosten ja toimenpiteiden arvioinnin pohjalta. Säädösvalmistelu käynnistetään työryhmän selvityksen pohjalta välittömästi. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös muiden kehittämis ehdotusten jatkovalmistelua. Selvitysvaiheeseen asetettu työryhmä jatkaa lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmänä.			
Avainsanat (asiasanat) ihmiskauppa, ihmisoikeudet, rikoksen uhrin			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-890-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 32/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-889-3
Kokonaissivumäärä 107	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation		
Arbetsgruppen för utveckling av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel	Arbetsgruppsutredning		
ordförande överdirektör Jorma Vuorio, projektsekreteriatet	Uppdragsgivare Inrikesministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 27.1.2012 SM008:00/2012		
Publikation (även den finska titeln)			
Utredning av arbetsgruppen för utveckling av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel			
Publikationens delar			
Arbetsgruppens utredning, bilaga			
Referat			
<p>Inrikesministeriet tillsatte den 27 januari 2012 ett projekt för att utreda hur lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel fungerar och klarlägga olika alternativ till att utveckla lagstiftningen. Beslutet om tillsättande av projektet ändrades den 7 mars 2013 så att det överensstämmer med det beslut som ministergruppen för den inre säkerheten fattade den 14 december 2012. Enligt tillsättningsbeslutet har projektarbetsgruppen följande uppgifter:</p> <ul style="list-style-type: none">- Att klarlägga och bedöma nuläget i fråga om den gällande lagstiftningen om offer för människohandel (särskilt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen) och hur lagarna fungerar samt att i syfte att förbättra systemet analysera olika alternativ för att reglera hjälpen till offer för människohandel och effekterna av dessa alternativ.- Att utarbeta en jämförelse av lagstiftningen gällande hjälp och stöd till offer för människohandel i de industriländer som är centrala med tanke på projektet.- Att utifrån utredningsarbetet utarbeta ett förslag till närmare reglering av hjälpen och stödet till offer för människohandel. Förslaget utarbetas i form av en regeringsproposition, i vilken man kommer att se över lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd, utlänningslagen och eventuella andra lagar. <p>I projektarbetsgruppen ingår företrädare för de ministerier som är centrala med tanke på projektet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, förläggningarna i Joutseno och Uleåborg, minoritetsombudsmannens byrå, Finlands Kommunförbund, Helsingfors stad, Brottsofferjouren, Pro -tukipiste och Monika-Naiset liitto ry. Arbetsgruppen har i enlighet med vad som förutsattes i tillsättningsbeslutet hört centrala myndigheter, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och andra sakkunniga. På uppdrag av inrikesministeriet beställde man inom projektet ett externt forskningsarbete om lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel i olika europeiska länder. Ett sammandrag av slutsatserna av forskningen medföljer som bilaga till utredningen.</p> <p>Enligt utredningen kommer man i det första skedet av regleringen av hjälpen till offer för människohandel att rätta till de identifierade bristerna genom att komplettera och precisera bestämmelserna i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. De viktigaste ändringsbehoven hänför sig till hur regleringen görs i förhållande till sådana offer för människohandel som har en hemkommun, hur offren börjar och upphör att omfattas av hjälpsystemet, identifieringsförfarandet och vilka myndigheter som är behöriga att identifiera ett offer, ställningen och uppgifterna för hjälpsystemet i Joutseno samt innehållet av hjälpen. Vid sidan om detta ska olika myndigheters, i synnerhet kommunernas kunskande för att identifiera och hjälpa offer för människohandel stärkas genom utbildning och handledning. Verksamhetsförutsättningarna för olika organisationer bör också förbättras. I det andra skedet inleder man beredningen av en särskild lag om identifiering av och hjälp till offer för människohandel med stöd av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och en utvärdering av de andra ändringar och åtgärder som vidtagits i det första skedet.</p> <p>Beredningen av lagarna inleds omedelbart utifrån arbetsgruppens utredning. I detta skede kommer man också att se över den fortsatta beredningen av andra utvecklingsförslag. Den arbetsgrupp som tillsatts för utredningsskedet fortsätter som styrgrupp för lagstiftningsprojektet.</p>			
Nyckelord			
människohandel, de mänskliga rättigheterna, brottsoffer			
Övriga uppgifter			
Elektronisk version, ISBN 978-952-491-890-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 32/2013		1236-2840	978-952-491-889-3
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
107	finska	25 € + moms	Offentlig
Distribution		Förläggare/utgivare	
Inrikesministeriet		Inrikesministeriet	

Sisällys

Johdanto.....	9
Johtopäätökset	11
1 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat keskeiset lähtökohdat.....	14
1.1 Ihmisoikeusperustaisuus	14
1.2 Uhrikeskeisyys	14
2 Ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevat kansainväliset velvoitteet.....	16
2.1 Yhdistyneet kansakunnat	16
2.2 Euroopan neuvosto.....	18
2.3 Euroopan unioni.....	21
2.4 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö.....	24
3 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskeva kansallinen sääntely	26
3.1 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan sääntelyn kehittyminen.....	26
3.2 Ihmiskaupan uhrin auttamisesta vastuussa olevat hallinnon alat ja niiden lainsäädäntö.....	27
3.2.1 Vastaanottolaki	27
3.2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö	28
3.2.3 Kotoutumislaki	29
4 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen	31
5 Ihmiskaupan uhrin auttamisen nykytila.....	35
5.1 Auttamisen vireilletulo.....	35
5.2 Auttamisjärjestelmään ottaminen.....	39
5.2.1 Auttamisen kohteena oleva henkilö.....	39
5.2.2 Auttamisjärjestelmään ottamista koskeva päätöksenteko.....	40
5.2.3 Ulkomailla rikoksen uhriksi joutuneet.....	43
5.3 Valtion ja kuntien vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisen ja tukemisen järjestämisestä	45
5.3.1 Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asiakkaiden asema	45
5.3.2 Ilman kotikuntaa olevan ihmiskaupan uhrin auttaminen.....	46
5.3.3 Kotikunnan omaavan ihmiskaupan uhrin auttaminen	47
5.3.4 Joutsenon auttamisjärjestelmän koordinaatio-, neuvonta- ja ohjausrooli	49
5.4 Vastaanottolakiin perustuvat auttamistoimet ihmiskaupan uhrille	50
5.4.1 Oikeudellinen ja muu neuvonta sekä oikeusapu.....	51
5.4.2 Kriisiapu	53
5.4.3 Sosiaali- ja terveystalvelut.....	53

5.4.4 Tulkki- ja käännöspalvelut sekä muut tukipalvelut	53
5.4.5 Majoitus tai asuminen	53
5.4.6 Vastaanottoraha tai toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito	55
5.4.7 Turvallisen paluun tukeminen	55
5.4.8 Auttamistoimien järjestäminen	57
5.5 Kunnan palvelut ihmiskaupan uhreille	58
5.5.1 Kotikunnan vastuun määrittäminen	58
5.5.2 Sosiaali- ja terveystyö	60
5.5.3 Toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito	61
5.5.4 Majoitus ja asuminen	62
5.5.5 Turvallisen paluun tukeminen	62
5.6 Lapsiuhrien ja täysi-ikäisten uhrien lasten asema	63
5.7 Ihmiskaupan uhrien suojeleminen turvallisuushilto	67
5.8 Moniammatillinen arviointiryhmä ja sen toiminta	69
5.9 Auttamisjärjestelmästä poistaminen	70
6 Kolmannen sektorin rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa ..	73
6.1 Järjestöt ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa	73
6.2 Järjestöjen käytännön toiminta	75
6.3 Järjestöjen rooli tiedonkeruussa	77
7 Ihmiskaupan uhrin auttamisen rahoitus	78
7.1 Vastaanottolain mukainen rahoitus	78
7.2 Kuntarahoitus	79
7.3 Kotoutumislain mukaiset valtion korvaukset kunnille	80
7.4 Järjestöjen toiminnan rahoitus	82
8 Ihmiskaupparikoksen tutkinta	84
8.1 Suomessa tapahtuneen rikosepäilyn selvittäminen	84
8.2 Ulkomailla tapahtuneen ihmiskaupparikoksen selvittäminen	86
9 Ihmiskaupan uhreja koskevat ulkomaalaislain säännökset	88
9.1 Ihmiskaupan uhrille annettava harkinta-aika	88
9.1.1 Harkinta-ajan käsite	88
9.1.2 Ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika	89
9.1.3 Ulkomaalaislain mukaisesta harkinta-ajasta päättäminen	90
9.2 Oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille	91
9.2.1 Ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella myönnettävät oleskeluluvat	91
9.2.2 Oleskelulupa muulla perusteella	93
9.2.3 Kansainvälinen suojeleminen	94
9.2.4 Työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuus	96
10 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan sääntelyn kehittämisvaihtoehdot	98

10.1 Erillislakia koskevat aiemmat kannanotot	98
10.2 Työryhmän näkemyksiä sääntelyn kehittämisvaihtoehdoista.....	99

Liitteet

Liite 1: Tiivistelmä Erik Castrén -instituutin laatimasta ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta eurooppalaisesta vertailusta	104
---	-----

Johdanto

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta toiminnasta ja sitä sääntelevän lainsäädännön soveltamisesta on kertynyt kokemusta jo useiden vuosien ajalta. Uhrien auttamista koskevia toiminta- ja menettelytapoja sekä toimijoiden välistä yhteistyötä on kehitetty voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lainsäädännön tarkistamista on kuitenkin perätkuulutettu eri yhteyksissä.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tarkastella ja arvioida ihmiskaupan uhrien auttamisen nykytilaa ja voimassa olevan lainsäädännön toimivuutta sekä sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmän työn lähtökohtana on uhrikeskeinen ja ihmisoikeusperustainen lähestymistapa. Selvityksen keskeisenä tavoitteena on kuvata nykyjärjestelmään liittyviä haasteita ja pohtia sitä, kuinka ihmiskaupan uhrien auttaminen voitaisiin tulevaisuudessa järjestää entistä paremmin: selkeämmin, läpinäkyvämmiin ja ennakoivampiin uhrin ihmisoikeuksien kunnioittamiseksi ja uhrien suojelemiseksi ja auttamiseksi. Selvityksen pohjalta laaditaan ehdotus ihmiskaupan uhrien auttamisen tarkemmaksi sääntelyksi.

Selvityksessä tuodaan esiin nykyjärjestelmän haasteita, jotka liittyvät erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen sekä auttamistoimien käytännön järjestämiseen ja rahoitukseen. Eräs keskeisimmistä haasteista on se, että vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta jakautuu valtion ja kuntien kesken sen mukaan, onko uhrilla kotikunta vai ei. Myös kolmannen sektorin toimijoilla on keskeinen rooli ihmiskaupan uhrien tunnistajina, uhrin ja viranomaisten välisenä siltana toimimisessa sekä auttamisen käytännön toteuttajina. Työryhmässä on tuotu esiin, että vastuita voitaisiin selkiinnyttää kehittämällä ihmiskaupan uhrien auttamista siihen suuntaan, että yksi toimija vastaisi auttamistoinnasta nykyisen valtio- ja kuntapohjaisen mallin ja siihen perustuvien rahoitusvastuiden sijaan.

Selvityksessä nostetaan esiin EU:ssa käynnissä olevassa tutkimushankkeessa käytettävät ihmiskaupan uhrin tunnistamisen eri vaiheet: oletettu uhri, mahdollinen uhri ja muodollisesti tunnistettu uhri.¹ Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta pohtia niihin pohjautu-

¹ European Migration Network (EMN), asiakirja MIGRAPOL Doc 287, Third Focussed Study 2013, Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures.

Käsitteet oletettu uhri, mahdollinen uhri ja muodollisesti tunnistettu uhri määritellään asiakirjassa seuraavasti:

"Presumed victim" is defined as a person who has met the criteria of EU regulations and international Conventions but has not been formally identified by the relevant authorities (e.g. police) as a trafficking victim or who has declined to be formally or legally identified as trafficked.

"(Potential) victim" is defined as a person who is identified as a victim of trafficking in human beings in order to be granted access to specific procedures and/or rights on this basis without ruling out the possibility that the person's status will later be assessed otherwise (i.e. not identified / confirmed as a victim).

van mallin hyödyntämistä Suomessa riittävästi. Alustavien keskustelujen yhteydessä on noussut esiin keskenään vaikeasti yhteen sovitettavia näkökohtia ihmiskaupan uhria koskevan rikos- ja auttamisprosessin välillä. Lisäksi voi olla niin, että uhrilla on samanaikaisesti vireillä myös oleskeluoikeuden laillistamiseen liittyvä prosessi. Selvityksessä kuvataan näihin eri prosesseihin ja niiden yhteensovittamiseen liittyviä näkökohtia, mutta jätetään tarkempien linjausten tekeminen asian jatkovalmistelun varaan. Myös käsitteiden oletettu uhri, mahdollinen uhri ja muodollisesti tunnistettu uhri mahdollinen hyödyntäminen jätetään samassa yhteydessä tarkasteltavaksi.

Tässä selvityksessä käytetään käsitettä Joutsenon auttamisjärjestelmä, kun viitataan Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa.

"Formally identified victim" is defined as a person who has been formally identified as a victim of trafficking in human beings according to the relevant formal authority in Member States.

Johtopäätökset

Työryhmä pitää ensiarvoisen tärkeänä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämistä siihen suuntaan, että kaikki ihmiskaupan uhrin saavat yhdenvertaisesti oikean ja tarvitsemansa avun riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei, ja että auttamisen jatkuvuus turvataan. Järjestelmän kehittämisen lähtökohtana on ihmisoikeusperustaisuus ja uhrikeskeisyys. Kehittämistoimenpiteitä tulee tarkastella lapsi- ja sukupuolinäkökulmasta. Kaikessa järjestelmän kehittämisessä kunnioitetaan ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia sekä otetaan huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset ja suositukset.

Edellä kerrotun saavuttamiseksi selvitystyön johtopäätökset ovat seuraavat:

1. Ensi vaiheessa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa sääntelyssä tunnistetut puutteet korjataan täydentämällä ja tarkentamalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain sääntelyä. Tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on ennustettavampi ja läpinäkyvämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan. Lain nimikettä muutetaan siten, että siihen lisätään ihmiskaupan uhrien auttaminen. Säädösvalmistelu käynnistetään välittömästi ja hallituksen esitys annetaan eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2014.

Myös muuta lainsäädäntöä, kuten ulkomaalaislakia ja lastensuojelulakia, on tarve tarkastella ihmiskaupan uhrin tunnistamisen ja auttamisen paremman turvaamisen näkökulmasta.

Työryhmän arvion mukaan keskeisimmät kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muutostarpeet liittyvät seuraaviin:

- sääntelyn suhde kotikunnan omaaviin ihmiskaupan uhreihin;
- tunnistamisen menettely ja tunnistamisessa toimivaltaiset viranomaiset;
- Joutsenon auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät;
- auttamisjärjestelmään ottaminen ja -järjestelmästä poistaminen;
- auttamisen sisältö.

Toisessa vaiheessa käynnistetään ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevan erillislain valmistelu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja muiden ensi vaiheessa tehtyjen muutosten ja toimenpiteiden arvioinnin pohjalta. Tässä yhteydessä tarkastellaan kysymystä palvelujen rahoitusvastuusta. Lisäksi otetaan huomioon eri hallinnonaloilla parhaillaan käynnissä olevat ihmiskaupan uhrien auttamiseen sekä uhrien asemaan ja oikeuksiin vaikuttavat lainsäädäntö- ja rakenneuudistukset.

2. Valtio kantaa vastaisuudessaakin valtakunnallisen päävastuun ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisen koordinaatiosta ja ohjauksesta sekä auttamiseen liittyvästä neuvonnasta, tiedotuksesta ja koulutuksesta. Valtio (Joutsenon auttamisjärjestelmä) vastaa ilman kotikuntaa olevien ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Joutsenon auttamisjärjestelmän auttamisen koordinaatio suhteessa ihmiskaupan uhreihin heidän kotikuntastatuksesta riippumatta säilytetään ja sitä kehitetään erityisesti uhrien yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.
3. Kunnat vastaavat kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Selvitetään Joutsenon auttamisjärjestelmän, kuntien ja järjestöjen välisiä yhteistyörakenteita ja lisätään kuntien tietoisuutta ihmiskauppailmiöstä tiedotuksen ja koulutuksen keinoin yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi sekä ihmiskaupan uhrien erityisten tarpeiden huomioimisen turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii ohjeen kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Alueellista ihmiskauppaosaamista levitetään, ylläpidetään ja vahvistetaan olemassa olevien verkostojen kautta.

Valtio (ELY-keskus) korvaa kunnille kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien erityistarpeisiin vastaavien palveluiden kustannukset sen mukaan kuin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetään. Työ- ja elinkeinoministeriössä kehitetään parhaillaan kuntakorvausten hakemista ja maksamista koskevaa järjestelmää ja tässä yhteydessä lisätään tietoisuutta ihmiskaupan uhreja koskevien korvausten hakemisesta ja maksamisesta.

4. Kynnys auttamisjärjestelmään pääsemiseksi on vastaisuudessaakin matalalla ja tunnistamista tekevien viranomaisten ja toimijoiden määrä mahdollisimman laaja. Lainsäädäntöön sisällytetään edellytykset auttamisjärjestelmään pääsemiseksi. Ihmiskaupan uhri voisi jatkossakin päästä Joutsenon auttamisjärjestelmään järjestelmään ottamista koskevan esityksen ja auttamisjärjestelmän päätöksenteon turvin.

Selvitetään mahdollisuutta rikosprosessin, auttamisprosessin ja oleskeluoikeuteen liittyvän prosessin väliseen tietojenvaihtoon ja yhteistyöhön kansainvälisten velvoitteiden puitteissa. Ihmiskaupan uhrin auttamista ei sidota uhrin valmiuteen toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä.

5. Lapsiuhrit ja täysi-ikäisten uhrien lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Lapsen asema, etu ja oikeudet turvataan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti ja ne otetaan huomioon läpileikkaavasti sääntelyä ja auttamisjärjestelmää muutoin kehitettäessä.
6. Monialaista yhteistyötä kehitetään nykykäytännön pohjalta ja yhteistyössä sisäasiainministeriöön perustettavan ihmiskauppaordinaattorin kanssa. Monialai-

selle yhteistyölle on tarve sekä yleisissä auttamista ja tukemista koskevissa kysymyksissä että yksittäisissä asiakastapauksissa.

7. Kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa parannetaan yhteistyössä kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin kanssa. Selvitetään mahdollisuutta nimetä ihmiskaupan vastaisen järjestötyön organisoimiseksi avainjärjestöjä, joiden tulee täyttää tietyt yhteisesti sovitut laatukriteerit.

Tavoitteena on, että kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan vastainen työ olisi kestävästi rahoitettua. Lisäksi järjestöjen osaamista ihmiskauppailmiöstä on parannettava ja tietoisuutta siitä lisättävä.

1 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat keskeiset lähtökohdat

1.1 Ihmisoikeusperustaisuus

Ihmiskauppa loukkaa ja vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksia, erityisesti henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta, henkeä ja terveyttä sekä seksuaalista itsemääräämisoikeutta. Myös useat muut kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet voivat vaarantua tai tulla loukatuiksi.

Ihmiskaupan torjunnassa etusijalle on asetettava ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja uhrien suojeleminen. Torjuntatoimet eivät saa vaikuttaa uhrien tai muiden henkilöiden ihmisarvoon tai ihmisoikeuksien toteutumiseen heikentävästi. Uhrien oikeuksia on suojattava ja edistettävä niin, ettei ketään syrjitä esimerkiksi sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, kansallisen tai sosiaalisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän tai muun syyn perusteella.

Ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien suojeleminen edellyttää muun muassa sen varmistamista, että heillä on pääsy asianmukaisiin oikeussuojakeinoihin ja tukipalveluihin, ja että heillä on mahdollisuus saada taloudellista kompensatiota oikeuden loukkauksesta. Ihmiskaupan uhrin auttamisen tavoitteet – uhrin toimeentulosta huolehtiminen, hyvinvoinnin edistäminen ja toimintakyvyn parantaminen sekä häntä hyväksikäyttäneiden tahojen vaikutusvallasta irti saaminen – edistävät uhrin ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän edellytysten toteutumista.

Uhrin auttamista tulee tarkastella myös lapsinäkökulmasta. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja sen lapsikauppaa, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskeva valinnainen pöytäkirja sisältävät asiaa koskevia määräyksiä.²

1.2 Uhrikeskeisyys

Uhrikeskeinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että toiminnan lähtökohtana ja keskiössä ovat uhrin oikeudet ja niiden kunnioittaminen. Uhrikeskeinen lähestymistapa tarkoittaa myös sitoutumista asiakaslähtöisiin sosiaalihuollon perusperiaatteisiin.

Uhrikeskeisessä toiminnassa otetaan huomioon uhrin toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. Uhrille selvitetään ymmärrettävästi hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Uhrikes-

² Vrt. jäljempänä kohta 2.1.

keisessä työskentelyssä pyritään siihen, että uhri saa viipymättä ja erikseen pyytämättä tietoa oikeuksistaan ja kaikista häntä koskevista prosesseista (auttaminen, esitutkinta, oleskelu) siten esitettynä, että hän kykenee arvioimaan niiden merkityksen itselleen ja tulevaisuudelleen.

Uhri kohdataan aina ihmisarvoisena yksilönä. Palvelut pyritään järjestämään paitsi organisaation myös erityisesti uhrin tarpeista käsin mahdollisimman toimiviksi. Uhrille tulee antaa tarpeeksi aikaa omien tarpeidensa määrittelyyn ja hänellä tulee olla mahdollisuus keskustella niistä luottamuksellisesti osaavan ja ammattitaitoisen henkilön kanssa. Keskinäistä luottamusta rakentavan työotteen kautta pyritään vähentämään uhrin pelkoja, synnyttämään turvallisuuden tunnetta ja vahvistamaan uhrin omia voimavaroja ja toimintakykyä. Maahanmuuttajataustainen uhri tarvitsee lisäksi erityistä tukea vieraan kulttuurin ja yhteiskunnan hahmottamiseen.

Ihmiskaupan uhri on oikeutettu hyvään palveluun ja kohteluun. Uhrin vakaumusta ja yksityisyyttä on kunnioitettava. Ihmiskaupan uhrien auttamisessa ensisijaisia tavoitteita ovat uhrin oikeuksien toteutuminen, turvallisuuden varmistaminen ja terveyden ja hyvinvoinnin tukeminen ja edistäminen. Tavoitteena on, että kaikki ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät ymmärtävät ihmiskaupan mahdolliset vaikutukset mielenterveyteen ja henkiseen hyvinvointiin.

Uhrikeskeiseen lähestymistapaan liittyvää osaamista voidaan vahvistaa koulutuksellisin toimin. Kaikessa toiminnassa pitäisi välttää uhrin hyvinvoinnille harmia tuottavia menettelytapoja. Ihmiskaupan uhrien auttamistoiminnassa mukana olevien tahojen yhteistyömallien tulee tukea uhrin kokonaisvaltaista hyvinvointia ja selviytymistä.

2 Ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevat kansainväliset velvoitteet

2.1 Yhdistyneet kansakunnat

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (SopS 20/2004, jäljempänä *Palermion sopimus*) tarkoituksena on edistää yhteistyötä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja vastustamiseksi tehokkaammin. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat erityisesti vakavat rikokset, jotka sopimuksessa määritellään sellaisten rikosten tunnusmerkistön täyttäväksi käyttäytymiseksi, josta enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta tai ankarampi rangaistus. Sopimuksen **25 artikla** edellyttää sopimusvaltion ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin voimavarojensa mukaisesti avustukseen ja suojellakseen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien rikosten uhreja, erityisesti tapauksissa, joissa heitä uhataan kostolla tai pelotellaan.

Palermion sopimukseen tehdyn ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista koskevan lisäpöytäkirjan (SopS 71/2006, jäljempänä *Palermion sopimuksen lisäpöytäkirja*) II osiossa säädetään ihmiskaupan uhrien suojelusta. Ihmiskaupan uhrin auttamista ja suojelua koskevan **6 artiklan** 3 kohdassa edellytetään kunkin jäsenvaltion harkitsevan sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, joilla autetaan ihmiskaupan uhreja toipumaan fyysisesti, henkisesti ja sosiaalisesti. Tällaisia toimenpiteitä ovat erityisesti 1) sopivan asunnon järjestäminen, 2) neuvojen ja tietojen antaminen erityisesti ihmiskaupan uhrien oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrin ymmärtävät, 3) lääkinnällisen, henkisen ja aineellisen avun antaminen ja 4) työ-, koulutus- ja harjoittelumahdollisuuksien järjestäminen. Saman artiklan 4 kohdassa sopimusvaltion edellytetään ottavan huomioon artiklan määräyksiä soveltaessaan ihmiskaupan uhrien ikä, sukupuoli ja erityistarpeet. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota lapsen erityistarpeisiin. Artiklan 5 kohdassa sopimusvaltion edellytetään pyrkivän varmistamaan ihmiskaupan uhrin fyysinen turvallisuus hänen oleskellessaan kyseisen valtion alueella.

Ihmiskaupan uhrin asemaa vastaanottavissa valtioissa käsittelevässä **7 artiklassa** sopimusvaltion edellytetään harkitsevan ryhtymistä toimenpiteisiin, joiden avulla uhrin voivat tarvittaessa jäädä sen alueelle väliaikaisesti tai pysyvästi silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Sopimusvaltion on tällöin otettava asianmukaisesti huomioon humanitaariset ja inhimilliset tekijät. Lisäpöytäkirjan **8 artiklassa** käsitellään ihmiskaupan uhrien kotiuttamista.

Ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyvän 3Ps-käsitteen (*prevention, protection and prosecution*) katsotaan yleisesti pohjautuvan lisäpöytäkirjassa muotoiltuihin ihmiskaupan

ehkäisemistä, ihmiskaupan uhrin suojelua ja ihmiskaupparikokseen liittyviä syytetoimia koskeviin säännöksiin. Nämä kolme käsitettä esiintyvät lisäpöytäkirjassa useissa eri yhteyksissä ja kuvaavat sen tavoitteita periaatteellisella tasolla. Viime vuosina on ryhdytty käyttämään myös käsitettä 4Ps (*prevention, protection, prosecution and partnership*). Tämän neljännen P:n katsotaan kuvastavan esiin noussutta yhteistyön tarvetta ihmiskaupan vastaisessa työssä erityisesti rajat ylittävässä toiminnassa. Myös sen on nähty olevan laajasti katsottuna Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan periaatteiden mukainen, vaikka sana ei esiinny lisäpöytäkirjassa, jossa käytetään käsitettä "cooperation".

Lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991) rakentuu neljän peruseriaatteen varaan. Nämä peruseriaatteen ovat syrjinnän kielto (2 artikla), lapsen edun periaate (3 artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen (12 artikla). Yleissopimuksen **35 artikla** edellyttää sopimusvaltioiden ryhtyvän kaikkiin tarkoituksenmukaisiin kansallisiin sekä kahden- ja monenvälisiin toimenpiteisiin estääkseen lasten ryöstämisen, myynnin ja kauppaamisen missään tarkoituksessa ja muodossa. Lapsen hyväksikäytöstä on määräyksiä yleissopimuksen 34 ja 36 artiklassa.³

Yleissopimukseen tehdyn lapsikauppaa, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskevan valinnaisen pöytäkirjan (SopS 41/2012) **9 artiklan** 3 kohdassa sopimusvaltioiden edellytetään varmistavan kaiken asianmukaisen avun rikosten uhreille, mukaan lukien uudelleen sopeuttaminen yhteiskuntaan sekä ruumiillinen ja henkinen kuntoutus. Pöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan 1.7.2012.

Lapsen oikeuksien komitea nosti syyskuussa 2005 antamassaan yleiskommentissa nro 6 koskien kotimaansa ulkopuolella ilman huoltajaa olevien lasten asemaa esiin ihmis-kauppaa koskevia näkökohtia.⁴ YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on kiinnittänyt huomiota lapsen edun määrittämisen dokumentointiin, jotta edun määrittely olisi jälkikäteen todennettavissa.⁵

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 68/1986) **6 artikla** edellyttää sopimusvaltioiden ryhtyvän kaikkiin tarvittaviin toimenpi-

³ Lapsen oikeuksien yleissopimus:

34 artikla

Sopimusvaltiot sitoutuvat suojelemaan lasta kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta. Tässä tarkoituksessa sopimusvaltiot ryhtyvät erityisesti kaikkiin tarkoituksenmukaisiin kansallisiin sekä kahden- ja monenvälisiin toimenpiteisiin estääkseen:

a) lapsen houkuttelemisen tai pakottamisen osallistumaan laittomiin seksuaalisiin tekoihin;
b) lasten hyväksikäytön prostituutiossa tai muussa laittomassa seksuaalisen toiminnan harjoittamisessa;
c) lasten hyväksikäytön pornografisissa esityksissä tai aineistoissa.

36 artikla

Sopimusvaltiot suojelevat lasta kaikilta muilta hänen hyvinvointiaan jollain tavoin uhkaavilta hyväksikäytön muodoilta.

⁴ CRC/GC/2005/6.

⁵ UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008.

teisiin, lainsäädäntötoimet mukaan lukien, estääkseen kaikenlaisen naisten kaupan ja naisten prostituutiosta hyötymisen.

Useisiin YK:n yleissopimuksiin ja niitä koskeviin pöytäkirjoihin on perustettu yksilövalitusjärjestelmiä. Ne vahvistavat myös ihmiskaupan uhrien oikeusasemaa luomalla heille uusia mahdollisuuksia saattaa asiansa kansainvälisen elimen tutkittavaksi. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi uhrien auttamiseen liittyvien palveluiden saatavuus.

YK:n ihmiskauppaa, erityisesti nais- ja lapsikauppaa, koskeva erityisraportoija on kiinnittänyt huomiota erityisesti kysynnän vähentämiseen ihmiskaupan torjunnassa. Erityisen selvästi tämä yhteys näkyy seksuaalisen hyväksikäytön ja prostituution piirissä. Erityisraportoija kuitenkin huomauttaa, että mikä tahansa kysyntä, joka edesauttaa toisen ihmisen hyväksikäyttöä, ruokkii ihmiskauppailmiötä. *Due diligence* –periaatteen mukaisesti valtio viime kädessä vastaa myös yritysten omalla toiminnallaan edesauttamasta ihmiskaupasta. Erityisraportoija on todennut riskin olevan suuri monilla aloilla, muun muassa maatalousalalla, rakennusalaalla, tekstiili- ja vaatetusteollisuudessa, ravintola- ja majoituspalvelualalla, kaivosalalla sekä ruuan tuotanto- ja pakkausteollisuudessa. Globaalitalouden moniportaiset ja monimutkaiset jakelu- ja hankintaketjut usein vaikeuttavat ihmiskauppailmiön havaitsemista ja siihen puuttumista.

2.2 Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston (EN) yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197; jäljempänä *EN:n yleissopimus*) hyväksyttiin toukokuussa 2005. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen elokuussa 2008 ja se tuli Suomessa voimaan 1.9.2012 (SopS 43-44/2012).⁶ Yleissopimuksessa määritellään muun muassa perusperiaatteet uhrien suojelemiselle ja auttamiselle. Yleissopimuksen pääasiallinen lisäarvo suhteessa muihin kansainvälisiin asiakirjoihin on sen ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa ja uhrien suojelua koskevassa painotuksessa. Ihmiskaupan uhrin auttamisen näkökulmasta keskeisiä ovat erityisesti säännökset koskien uhrien tunnistamista (10 artikla), uhrien auttamista (12 artikla), toipumis- ja harkinta-aikaa (13 artikla), oleskelulupaa (14 artikla), oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa (15 artikla), uhrien kotiuttamista ja palauttamista (16 artikla) sekä uhrien, todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien suojelua (28 artikla) ja yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa (35 artikla).

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista käsittelevä **10 artikla** velvoittaa sopimusvaltiot varmistamaan lainsäädäntö- ja muilla toimilla, että ihmiskaupan uhrin tunnistetaan asianmukaisesti. Säännös edellyttää menettelyä uhrin tunnistamiseksi, jotta hänelle voidaan tarvittaessa myöntää yleissopimuksen 14 artiklan mukainen oleskelulupa. Viranomaisilla on lisäksi velvollisuus varmistaa, että henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, saa jo tunnistamisprosessin aikana yleissopi-

⁶ HE 122/2011 vp.

muksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun avun. Yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, että artiklan mukainen tunnistamisprosessi ei ole riippuvainen siitä, kohdistetaanko ihmiskauppaan syyllistyneitä henkilöitä kohtaan rangaistusvaatimuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että tunnistamisprosessi voidaan aloittaa ja saattaa loppuun riippumatta siitä, tuomitaanko ketään ihmiskaupasta.⁷

Yleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa sopimusvaltioiden edellytetään varmistavan siinä tapauksessa, että toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, ettei kyseistä henkilöä poisteta maasta ennen kuin tunnistaminen on saatettu päätökseen, ja että henkilö saa 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun avun. Sopimuksen selitysmuistion mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan kaikkia julkista valtaa käyttäviä viranomaisia, jotka saattavat kohdata ihmiskaupan uhreja, kuten poliisi-, työsuojelu-, tull- tai maahanmuuttoviranomaiset sekä suurlähetystöt ja konsulaatit. Artiklan 3 ja 4 kohdassa käsitellään lapsiuhreja, jälkimmäisessä siinä tapauksessa, että he ovat maassa ilman huoltajaa. Tällöin edellytetään esimerkiksi sitä, että jäsenvaltio pyrkii kaikin keinoin löytämään lapsen perheen, jos se on lapsen edun mukaista.⁸

Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan **12 artiklan 1** kohta velvoittaa toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Artiklan 1 kohdan mukaan tähän apuun kuuluvat ainakin seuraavat toimenpiteet:

⁷ Vrt. yleissopimuksen selitysmuistion 134 kohta:

The identification process provided for in Article 10 is independent of any criminal proceedings against those responsible for the trafficking. A criminal conviction is therefore unnecessary for either starting or completing the identification process.

⁸ 10 artikla – *Uhrien tunnistaminen*

1. Osapuolet asettavat toimivaltaisten viranomaistensa käyttöön henkilöitä, jotka ovat koulutettuja ja päteviä ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjuntaan sekä uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen, lapset mukaan lukien, ja varmistavat, että eri viranomaiset toimivat yhteistyössä sekä keskenään että asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa, jotta uhrit voidaan tunnistaa menettelyllä, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon nais- ja lapsiuhrien erityisasema, ja jotta heille voidaan tarvittaessa myöntää oleskeluluvat tämän yleissopimuksen 14 artiklassa tarkoitettuun edellytykseen.

2. Osapuolet toteuttavat uhrien tunnistamiseksi tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, tarvittaessa yhteistyössä muiden osapuolten ja asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa. Osapuolet varmistavat, että jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, tällaista henkilöä ei poisteta niiden alueilta ennen kuin toimivaltaiset viranomaiset ovat saattaneet päätökseen henkilön tunnistamisen tämän yleissopimuksen 18 artiklan mukaisen rikoksen uhriksi, ja ne varmistavat myös, että henkilö saa 12 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisen avun.

3. Jos uhrin ikä on epäselvä ja on perusteita epäillä uhrin olevan lapsi, hänet oletetaan lapseksi ja häneen kohdistetaan erityisiä suojelutoimia, kunnes hänen ikänsä todennetaan.

4. Heti kun vailla huoltajaa oleva lapsi tunnistetaan uhriksi, osapuoli

a) järjestää lapsen edustajaksi laillisen holhoojan, organisaation tai viranomaisen, joka toimii lapsen edun mukaisesti;

b) toteuttaa tarvittavat toimet lapsen henkilöllisyyden ja kansallisuuden selvittämiseksi;

c) pyrkii kaikin keinoin löytämään lapsen perheen, jos tämä on lapsen edun mukaista.

- 1) uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla (a alakohta),
- 2) pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon (b alakohta),
- 3) käännös- ja tulkkauspalvelut tarvittaessa (c alakohta),
- 4) neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevista palveluista (d alakohta),
- 5) apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikoksentekejiä vastaan käytävien rikosoikeudenkäyntien asianmukaisissa vaiheissa (e alakohta) ja
- 6) lasten mahdollisuus koulutukseen (f alakohta).

Artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltion ottavan asianmukaisesti huomioon uhrin turvan ja suojelun tarpeet. Artiklan 3 kohta edellyttää lisäksi jäsenvaltion antavan tarvittavan sairaanhoito- ja muun avun sen alueella laillisesti oleskelevalle uhrille, joka tällaista apua tarvitsee, mutta jolla ei ole riittäviä voimavaroja. Artiklan 6 kohta edellyttää jäsenvaltion toteuttavan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet sen varmistamiseksi, ettei uhrin halukkuutta toimia todistajana aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi.

Yleissopimuksen **13 artiklassa** säädetään vähintään 30 päivän mittaisesta toipumis- ja harkinta-ajasta, minkä aikana maasta poistamista koskevaa päätöstä ei saa panna täytäntöön. Oleskelulupaa koskevan **14 artiklan** 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta myöntää ihmiskaupan uhreille uusittava oleskelulupa. Uusittava oleskelulupa on myönnettävä jommassakummassa tai kummassakin seuraavista tapauksista: mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohdaisen tilanteensa vuoksi (a alakohta) tai mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä, jotta he voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaitten viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynneissä (b alakohta).

Korvauksia ja oikeussuojaa koskevan **15 artiklan** 1 kohta velvoittaa varmistamaan, että uhrit saavat tietoja asianomaisista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä ymmärtämällä kielellä alkaen ensimmäisestä yhteydestään toimivaltaisiin viranomaisiin. Saman artiklan 2 kohdassa sopimusvaltiot velvoitetaan säätämään kansallisessa lainsäädännössään uhrien oikeudesta oikeusapuun ja maksuttomaan oikeudenkäyntiin.

Uhrien kotiuttamista ja palauttamista käsittelevän **16 artiklan** 2 kohdan mukaan kun osapuoli palauttaa uhrin toiseen valtioon, palauttamisessa on otettava asianmukaisesti huomioon kyseisen henkilön oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo sekä henkilön uhriasemaa koskevan mahdollisen oikeudenkäynnin vaihe, ja palauttamisen on ensisijaisesti oltava vapaaehtoista.

Yleissopimuksen **28 artiklassa** on kyse paitsi uhrien itsensä myös todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien suojelusta. Artiklan 2 kohdassa edellytetään sopimusvaltioita erityisesti varmistamaan suojelu ja antamaan sitä eri muodoissa.

Näitä muotoja voivat olla fyysinen suojele, toiseen paikkaan sijoittaminen, henkilöllisyyden muuttaminen ja työnsaannissa avustaminen. Artiklan 3 kohta velvoittaa kohdistamaan lapsiuhriin erityisiä suojelutoimia, joissa otetaan huomioon lapsen etu.

Suomi on allekirjoittanut 11.5.2011 EN:n uuden yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (CETS No. 210, ns. *Istanbulin sopimus*). Ulkoasiainministeriön johdolla valmistellaan parhaillaan sopimuksen edellyttämiä ratifiointitoimenpiteitä Suomessa.⁹ Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. Sopimuksen kansainväliseen voimaantuloon vaaditaan kymmenen ratifiointia, joista vähintään kahdeksan on oltava Euroopan neuvoston jäsenvaltioita. Ihmiskauppa on yksi naisiin kohdistuvan väkivallan muoto. Sopimuksen **VII luku** sisältää artikkelit kotipaikka-asemasta, uudistettavista oleskeluluvista, sukupuoleen perustuvasta turvapaikkahakemuksesta sekä palauttamiskiellosta.

2.3 Euroopan unioni

Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01) ihmiskauppa kielletään orjuutta ja pakkotyötä koskevassa **5 artiklassa**.

EU:n ensimmäisessä ihmiskauppaa käsittelevässä asiakirjassa, neuvoston puitepäätöksessä ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS) vuodelta 2002, pääpaino oli ihmiskaupan kriminalisoinnissa. Ainoastaan puitepäätöksen **7 artiklan 3 kohdassa** käsitellään ihmiskaupan uhrin auttamista, ja tällöinkin ainoastaan lapsiuhriin näkökulmasta.¹⁰

EU:n neuvosto antoi vuonna 2004 direktiivin 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahan-tulossa avustamisen kohteiksi (jäljempänä *uhridirektiivi*). Direktiivin **6 artiklassa** säädetään harkinta-ajasta ja **8 artiklassa** edellytyksistä, joiden täytyessä ihmiskaupan uhriksi joutuneelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa.

Uhridirektiivin **7 artiklassa** säädetään uhrin kohtelusta ennen oleskeluluvan myöntämistä ja **9 artiklassa** kohtelusta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Ennen oleskeluluvan myöntämistä edellytetään uhrille taattavan sellainen elintaso, että hänen on mahdollista tulla toimeen sekä kiireellisen sairaanhoidon saanti. Lisäksi on otettava huomioon heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet. Uhrille on tarvittaessa annettava käännös- ja tulkkauspalveluja sekä tietyin edellytyksin maksutonta oikeusapua. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen uhrille on annettava ainakin vastaava kohtelu kuin mitä ennen oleskeluluvan myöntämistä on annettu. Lisäksi on annettava tarvittavaa lää-

⁹ Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö (28.3.2013).

¹⁰ Neuvoston puitepäätös ihmiskaupan torjunnasta, Virallinen lehti nro L 203, 01/08/2002. Puitepäätöksen 7 artiklan 3 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Kun uhrina on lapsi, kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet asianmukaisen avun takaamiseksi hänen perheelleen.”

ketieteellistä tai muuta apua sellaisille uhreille, joilla ei ole riittävästi varoja, ja joilla on erityistarpeita kuten raskaana oleville naisille, vammaisille tai seksuaalisen tai muun väkivallan uhreille sekä alaikäisille, jos jäsenvaltio on päättänyt soveltaa direktiiviä myös alaikäisiin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (jäljempänä *ihmiskauppadirektiivi*) annettiin huhtikuussa 2011. Jäsenvaltioiden edellytettiin saattavan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 6.4.2013. Direktiivi perustuu suurelta osin EN:n yleissopimukseen. Direktiivissä korostetaan uhrilähtöisyyttä ja tarkennetaan ihmiskauppaan liittyvän hyväksikäytön käsitettä. Direktiivin 11, 13, 14 ja 16 artiklassa on ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevia määräyksiä.

Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevan **11 artiklan** 2 kohta edellyttää antamaan apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on saattanut joutua jonkin direktiivissä tarkoitetun rikoksen kohteeksi. Artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteuttava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista. Lisäksi 4 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio luo tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Artiklan 5 kohdassa määritellään, että apuun ja tukeen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käännös- ja tulkkauspalvelut. Artiklan 7 kohdassa kiinnitetään erityistä huomiota uhreihin, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Direktiivin **13 artikla** sisältää ihmiskaupan lapsiuhreille annettavaa apua, tukea ja suojelua koskevan yleisen säännöksen. Artiklassa korostetaan lapsen edun ensisijaisuutta. Lapsiuhrien auttamista ja tukemista koskevan **14 artiklan** 1 kohdassa korostetaan pysyvän ratkaisun löytämistä lapsen tilanteeseen. Lisäksi kiinnitetään huomiota lapsiuhrien ja uhrien lasten mahdollisuuteen käydä koulua. Artiklan 2 kohdassa käsitellään lapsiuhriille määrättävän holhoojan tai edustajan nimeämisvelvoitetta ja 3 kohdassa lapsiuhrien perheen auttamista ja tukemista. Direktiivin **16 artiklassa** korostetaan ilman huoltajaa olevien lasten erityisaseman huomioon ottamista, kestävän ratkaisun löytämistä lapsen tilanteeseen lapsen edun yksilöllisen arvioinnin perusteella ja holhoojan määräämistä tarvittaessa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (jäljempänä *yleinen uhridirektiivi*) tuli voimaan syksyllä 2012, ja se tulee panna kansallisesti täytäntöön 16.11.2015 mennessä. Yleisellä uhridirektiivillä kumotaan vielä toistaiseksi voimassa oleva neuvoston puitepätös 2001/220/YOS. Direktiivin 69 johdantokappaleen mukaan direktiivi ei vaikuta muissa unionin säädöksissä oleviin pidemmälle meneviin säännöksiin, joissa käsitellään kohdennetummin tiettyjen uhriryhmien erityistarpeita. Edellä kuvatus ihmiskauppadirektiivin säännökset menevät yleistä uhridirektiiviä pidemmälle.

Ihmiskauppadirektiivi ja yleinen uhridirektiivi eroavat toisistaan siinä, missä vaiheessa apua edellytetään uhrille tarjottavan. Ihmiskauppadirektiivissä kynnys on alhaisempi, sillä kuten edellä on kerrottu, direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan apua ja tukea on annettava henkilölle heti, kun on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua ihmiskaupan uhriksi. Toisaalta yleisen uhridirektiivin **4 artiklan** mukaan uhrilla on ilman aiheutonta viivästystä oikeus saada tietoja ensimmäisestä yhteydenotosta alkaen. Tietoihin voi kuulua muun muassa tieto siitä, mitä tukea voi saada ja keneltä sekä miten ja millä edellytyksellä voi saada suojelua ja oikeudellista neuvontaa. Yleinen uhridirektiivi ei ota kantaa siihen, millaista uhrin oleskelun tulisi ulkomaalaislainsäädännön näkökulmasta olla, vaan direktiivin oikeudet annetaan uhrille oleskelustatuksesta riippumatta.¹¹

Direktiivin **8 artiklassa** säädetään oikeudesta käyttää uhrin tukipalveluja ja **9 artiklassa** uhrin tukipalveluista saatavasta tuesta. Jäsenvaltioiden harkintaan jätetään se, miten erityiset tukipalvelut järjestetään. Tukipalveluina on uhrille tarjottava vähintään olennaisia tietoja, neuvontaa ja tukea (a kohta), tietoja erityistukipalveluista tai välitön ohjaaminen tällaiseen palveluun (b kohta), emotionaalista, ja jos saatavilla on, myös psykologista tukea (c kohta), rikoksesta johtuviin taloudellisiin ja käytännön kysymyksiin liittyvää neuvontaa (d kohta) sekä uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien riskiä ja ehkäisemistä koskevaa neuvontaa, jollei sitä muutoin tarjota (e kohta).

Direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että erityistukipalveluja on kehitettävä ja niitä on tarjottava vähintään siten, että uhrille tarjotaan suoja tai muu sopiva väliaikainen majoitus sekä kohdennettu ja yhdenmukainen tuki uhreille, joilla on erityistarpeita. Direktiivin **22 artiklassa** säädetään uhrin henkilökohtaisesta arvioinnista erityisten suojelutarpeiden määrittämiseksi, mutta ihmiskaupan uhrin on otettava yksilöllisessä arvioinnissa erityisesti huomioon. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilökohtaisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota mm. sellaisiin uhreihin, joille on rikoksen vakavuuden johdosta aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai joiden suhde ja riippuvuus rikosentekijään tekee heistä erityisen haavoittuvia. Erikseen mainitaan, että tältä osin on otettava asianmukaisesti huomioon ihmiskaupan uhrin. Direktiivin johdantokappaleessa

¹¹ Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä vahvistettuja oikeuksia sovelletaan uhreihin syrjimättömästi, myös siltä osin kuin on kyse heidän oleskeluoikeudestaan. Samaa kysymystä käsitellään myös direktiivin 10. johdantokappaleessa.

57 mainitaan ihmiskaupan uhrin uhreiksi, joilla on suuri alttius toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille, sekä todetaan, että ”tällaisen uhrin vaaraa joutua uudelleen uhriksi taikka pelottelun tai kostotoimien kohteeksi olisi arvioitava erityisen huolellisesti ja selvänä ennakko-oletuksena olisi oltava se, että kyseisen uhrin hyväksi toteutetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä”.

EU:n komission tiedonannossa *Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016* nostetaan yhtenä viidestä ensisijaisesta tavoitteesta esiin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen, suojeleminen ja auttaminen.¹² Euroopan unionin neuvosto on antanut strategiaa koskevat päätelmät.¹³

2.4 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) on 2000-luvulla tehnyt ihmiskauppaa koskevia päätöksiä, joissa käsitellään muun muassa työperäistä hyväksikäyttöä, lapsiuhrien erityisiä suojelu- ja auttamistarpeita sekä ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa.¹⁴ ETYJ-sihteeristössä Wienissä toimii myös ihmiskaupan vastainen erityisedustaja.

Ihmiskaupan uhrin auttamista ja tukemista koskevissa päätöksissä määritellään joukko toimenpiteitä, joita osanottajavaltioiden tulisi tehdä tai niitä suositellaan tehtäväksi. Wienissä vuonna 2000 laadittu päätös koskee erityisesti lainsäädännön tai muiden vastaavien keinojen käyttöönottoa.¹⁵ Päätöksessä korostetaan ihmisoikeuksien kunnioittamista, uhrin suojelua rikosoikeudelliselta vastuulta ihmiskauppatapauksissa ja heidän oleskelunsa mahdollistamista vastaanottajamaan alueella pysyvästi tai väliaikaisesti takaamalla uhreille majoitus tai suojapaikka. Tämän lisäksi osanottajavaltioiden olisi huomioitava uhrin turvallisuus mahdollisessa palautusprosessissa tai kotoutumisessa vastaanottajamaan yhteiskuntaan ja kehitettävä tapoja taata heille sosiaalisia ja taloudellisia etuja esimerkiksi kompensaaion muodossa. Porton vuoden 2002 julistus sisältää pitkälti samoja vaatimuksia korostaen erityisesti naisten ja lasten suojelua.¹⁶

Maastrichtissa vuonna 2003 tehdyllä päätöksellä ihmiskaupan uhrin tuki- ja auttamistoimia tarkennettiin ja laajennettiin edellyttämällä valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä uhrin tunnistamisessa, suojelussa ja auttamisessa.¹⁷ Yhteistyön tulisi toteutua muun muassa oikeudenkäynneissä luomalla kansallinen järjestelmä uhri-

¹² COM(2012) 286 final, 19.6.2012.

¹³ 11838/6/12, 16.10.2012.

¹⁴ Decision No. 8/07 Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation (MC.DEC/8/07); Decision No. 685 Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: Addressing the Special Needs of Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance; Decision No. 557 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings.

¹⁵ Decision No. 1, Enhancing the OSCE's Efforts to Combat Trafficking in Human Beings, MC(8).DEC/1, 28.

¹⁶ Declaration on Trafficking in Human Beings.

¹⁷ Annex to Decision No. 2/03 on Combating Trafficking in Human Beings; OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings.

en ohjaamiseksi auttamisjärjestelmän piiriin (*National Referral Mechanism*, NRM) ja majoituksen järjestämisessä siten, että uhreilla on mahdollisuus saada neuvontaa omalla kielellään sekä lääkinnällistä ja psykologista apua huolimatta siitä, suostuvatko he avustamaan viranomaisia. Maastrichtin päätöksessä käsitellään myös laajasti dokumenttien takaamista uhrien kotouttamisprosesseissa, mahdollisuutta hakea turvapaikkaa, mahdollista työlupien antamista oleskelumaassa ja lasten suojelua (muun muassa erityistoimia koskien lasten kotouttamista sekä heidän oikeuttaan koulutukseen myös vastaanottajamaan alueella).¹⁸ Helsingissä vuonna 2008 tehty päätös sisältää toimenpide-ehdotuksia muun muassa kansalaisjärjestöjen roolista ja lasten erityisasemasta.¹⁹ Lisäksi päätöksessä edellytetään, että uhreille annetaan tarpeeksi apua ja suojelua tunnistamisprosesseissa, ja heille taataan toipumisaika traumaista ja turvallinen asuinpaikka ennen palautusprosessien toimeenpanoa.

Sekä Brysselin vuoden 2006²⁰ että Madridin vuoden 2007 päätöksessä²¹ keskitytään erityisesti työvoiman väärinkäyttöön osana ihmiskauppaa. Brysselin päätöksessä korostetaan lainopillisen neuvonnan takaamista ihmiskaupan uhreille heidän omalla kielellään, mahdollisuutta kompensatioon, syyllisten rankaisemista ja sukupuolisensitiivisten kansallisten auttamisjärjestelmien (NRM) perustamista. Madridin päätöksessä viitataan myös oikeuden takaamiseen uhreille kouluttamalla viranomaisia (koskien syyttämistä ja suojeluprosesseja) ja yhteistyöhön viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä työolojen tarkastelemiseksi, jotta ihmiskaupan uhreille voidaan tarjota apua, edistää uhrien ja kansalaisten tietoisuutta ja ehkäistä työlakien rikkomuksia sekä ihmiskauppaa.

¹⁸ Myös Istanbulin 1999 asiakirjassa (Charter for European Security: III. Our Common Response) ja Sofian vuoden 2004 päätöksessä (Decision No. 13/04 on the Special Needs for Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance) korostetaan lasten aseman erityistä huomioimista ihmiskauppatapauksissa ja kaiken naiseen ja lapseen kohdistuvan väkivallan estämistä.

¹⁹ Decision No. 5/08 on Enhancing Criminal Justice Responses to Trafficking in Human Beings through a Comprehensive Approach.

²⁰ Decision No. 14/06 on Enhancing Efforts to Combat Trafficking in Human Beings, including for Labour Exploitation, through a Comprehensive and Proactive Approach.

²¹ Decision No. 8/07 on Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation.

3 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskeva kansallinen sääntely

3.1 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan sääntelyn kehittyminen

Ihmiskaupan uhrin auttamista ja suojelemista tarkasteltiin Suomessa ensimmäisen kerran kokonaisvaltaisesti osana elokuussa 2005 hyväksyttyä ensimmäistä ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa. Toimintasuunnitelmassa nostettiin vahvasti esiin ihmis-oikeusperustainen ja uhrikeskeinen lähestymistapa, sukupuolinäkökulma sekä monialaisuuden, moniammatillisuuden ja yhteistyön merkitys. Ihmiskaupan uhrien auttamiseksi toimintasuunnitelmassa esitettiin seuraavia palveluja: etsivä työ, kriisiapu, uhrien tukipalvelut (asuminen, toimeentulo, koulutus, työllistäminen, sosiaalinen tuki, psyykkinen tuki, terveystalvelut ja hallinnollinen tuki), oikeudellinen apu ja neuvonta, kotouttaminen, erityiset palvelut lapsiuhrien auttamiseksi sekä oleskelulupa ja harkinta-aika.²²

Edellä mainitun toimintasuunnitelman linjausten perusteella maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999, jäljempänä *kotouttamislaki*) lisättiin säännökset (25 a–25 f §) ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Laki tuli voimaan vuoden 2007 alussa.²³ Säännökset ja niiden perustelut on kirjoitettu varsin yleisellä tasolla ja ne heijastavat silloista tietoisuutta ihmiskaupasta: säännökset luotiin olettaen, että valtaosa uhreista oleskelisi maassa luvatta, ja että uhrien määrä olisi kerrallaan suhteellisen vähäinen. Säännöksillä pantiin myös kansallisesti täytäntöön EU:n uhridirektiivi ihmiskaupan uhrien auttamisen osalta.

Kotouttamislaki, jossa säänneltiin sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa että maahanmuuttajien kotouttamista, jaettiin sittemmin kahteen eri säädökseen, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (1386/2010, jäljempänä *kotoutumislaki*). Nämä lait tulivat voimaan syyskuun alussa 2011. Pääsääntöisesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat säännökset siirrettiin sellaisenaan vastaanottolain 4 lukuun. Säännökset olisi tuolloin voitu perustellusti jakaa molempiin säädöksiin sen mukaan, onko uhrilla kotikunta vai ei. Vähäisessä määrin tämänkaltaista jakoa tehtiin, mutta pääsään-

²² Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 18/2005. Helsinki 2005. Toimintasuunnitelma tarkasteli vuonna 2004 voimaan tulleen ihmiskaupparikoksia koskevan lainsäädännön pohjalta myös toimenpiteitä, joilla voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytynyttä rikollisuutta.

²³ HE 183/2006 vp. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (1269/2006).

töisesti ihmiskaupan uhrien auttamisen käsittely jätettiin samaan aikaan käynnissä olleen erillisen ihmiskauppahankkeen varaan.²⁴

Hallituskaudella 2007–2010 maahanmuuttoasiat, mukaan lukien ihmiskaupan uhrien auttaminen, koottiin sisäasiainministeriöön. Kun vuoden 2012 alussa kotouttamistoimien johto koottiin työministerin vastuulle työ- ja elinkeinoministeriöön, jäi ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva sääntely osana vastaanottolakia sisäasiainministeriön vastuulle.

3.2 Ihmiskaupan uhrin auttamisesta vastuussa olevat hallinnonalat ja niiden lainsäädäntö

Tänä päivänä vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja sitä koskevasta sääntelystä jakautuu pääasiassa sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken pääsääntöisesti sen mukaan, onko ihmiskaupan uhrilla kotikunta vai ei, ja minkälaisiin tarpeisiin pyritään palveluita ja tukitoimia järjestettäessä vastaamaan. Seuraavassa luodaan yleiskuva tästä sääntelystä, jota tarkastellaan ja arvioidaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä tässä selvityksessä.

3.2.1 Vastaanottolaki

Vailla kotikuntaa olevien ihmiskaupan uhrien auttamista säännellään vastaanottolaissa, josta vastaa sisäasiainministeriö. On epäselvää, miltä osin vastaanottolain 4 luvun säännöksiä on alun perin tarkoitettu sovellettavan kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

Vastaanottolain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan turvata paitsi kansainvälistä suojelua hakevan myös ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanoton lisäksi myös ihmiskaupan uhrin auttamiseen.

Vastaanottolain 4 luvussa (33–38 §) säädetään ihmiskaupan uhrin auttamisen sisällöstä, toimivaltaisesta viranomaisesta, uhrin auttamista koskevan asian vireilletulosta ja sitä koskevasta päätöksenteosta sekä moniammatillisesta arviointiryhmästä ja sen toiminnasta.

²⁴ Sisäasiainministeriö asetti 26.8.2008 ajalle 1.9.2008–31.12.2010 ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman toimeenpanon seurantaan ja koordinoinnin tukemista varten ohjausryhmän, jonka määräaika jatkettiin 7.12.2010 tehdyllä päätöksellä 31.3.2011 saakka. Ohjausryhmän loppuraportti *Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arviointi sekä suositukset ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi* julkaistiin 6.4.2011.

Ihmiskaupan uhrin asemaa ja oikeuksia säännellään myös vastaanottolain kustannusten korvaamista (7 §), vastaanoton ohjausta (8 §), vastaanottorahaa (19 §), sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja (25–26 §), paluun tukemista (31 §), vastaanottopalveluista perittäviä maksuja (32 §) sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustamista (5 luku) koskevissa säännöksissä. Osassa säännöksiä (7, 19, 25 ja 26 §) tarkennetaan, että kohteena on selvin ihmiskaupan uhri, jolla ei ole kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettua kotikuntaa Suomessa.

Lain 5 §:ssä säädetään lain soveltamisesta lapseen ja 6 §:ssä siitä, että lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Lain 6 luvun rekisterisäännökset, 7 luvun oikeusturvaa koskevat säännökset ja 8 luvun erinäiset säännökset koskevat myös ihmiskaupan uhreja. Esimerkiksi lain 58 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrien auttamisessa keskeisten toimijoiden tiedonsaantioikeudesta ja 59 §:ssä salassapitovelvollisuudesta.

3.2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle kuuluvassa lainsäädännössä ei ole erityissäännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Näin ollen ihmiskaupan uhrin palvelutarpeita arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleisen lainsäädännön ja menettelyjen mukaisesti.

Kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien avun, tuen ja palveluiden näkökulmasta keskeisiä säädöksiä ovat toimeentulotuesta annettu laki (1412/1997, jäljempänä *toimeentulotukilaki*), sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000, jäljempänä *asiakaslaki*), sosiaalihuoltolaki (710/1982), lastensuojelulaki (417/2007), sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista annettu laki (734/1992), sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992) ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009). Myös terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992, jäljempänä *potilaslaki*) ovat merkityksellisiä ihmiskaupan uhrin palveluiden saannissa.²⁵

Lainsäädännön taustalla vaikuttaa oikeutta sosiaaliturvaan koskeva perustuslain 19 §, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellä mainitun

²⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö selvitti 2000-luvun alkupuolella, missä määrin sen hallinnonalaan kuuluvilla säädöksillä voidaan turvata ihmiskaupan uhrien suojeluun ja auttamiseen tarvittavat palvelut. Selvitys tehtiin pian Palermion yleissopimusta täydentävän ihmiskauppaa koskevan pöytäkirjan hyväksymisen jälkeen, minkä johdosta siinä arvioitiin myös pöytäkirjan mahdollisesti aiheuttamia uusia velvoitteita ministeriön hallinnonalalla. Sami Mahkonen: Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Selvitys Palermion yleissopimusta täydentävän ihmiskauppapöytäkirjan vaikutuksesta sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:28.

säännöksen 3 ja 4 momentin nojalla julkisen vallan on mm. turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta on velvollinen osoittamaan henkilölle tarpeiden mukaisesti asunnon ja toimeentulotukea. Perustuslain mukainen velvollisuus koskee tilapäisen majoituksen järjestämistä esimerkiksi asuntolasta, jos mitään muuta ei ole tarjolla. Kunnan velvollisuus on antaa kriisiapua, joka ei ole pitkäkestoista.

Lähtökohtaisesti jokainen saa akuutin sosiaali- ja terveydenhuollon avun oleskelupaikkakunnallaan, mutta tavanomaisia ja ennaltaehkäiseviä palveluita tämä ei koske. Maassa laittomasti oleskelevat ihmiskaupan uhrit tai muutoin kotikuntaa vailla olevat uhrit saavat palvelut valtion rahoittamina Joutsenon auttamisjärjestelmästä.

1. Arviointia:

Kotikuntaa vailla olevien henkilöiden oikeus terveydenhuollon palvelujen saantiin on ollut ongelmallista. Tämä ongelma liittyy myös ihmiskaupan uhreihin ennen kuin heidät on otettu auttamisjärjestelmään. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos selvittää parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta nk. paperittomien oikeutta terveydenhuollon palvelujen saamiseen. Selvitys, joka sisältää toimenpide-ehdotuksia palvelujen järjestämiseksi, valmistuu vuoden 2013 loppuun mennessä.

3.2.3 Kotoutumislaki

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluvan kotoutumislain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumislakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Valtaosa ihmiskaupan uhreista oleskelee maassa oleskeluluvalla tai muutoin laillisesti.

Lain 5 luvun säännöksiä kuntaan osoittamisesta ja 6 luvun 45-49 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovelletaan myös henkilöön, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella eli ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella.²⁶

²⁶ Kotoutumislain 2 §

Kotoutumista edistävien toimenpiteiden lisäksi kotoutumislaisissa säädetään nimenomaisesti ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (53 §), ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle ihmiskaupan uhrille nimettävästä edustajasta (7 luku) ja ihmiskaupan uhrin paluumuuton tukemisesta (85 §) sekä siitä kunnalle aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta (47 §).

Kotoutumislain ihmiskaupan uhrien oikeuksia koskeva ja ihmiskaupan uhreille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamista kunnille koskeva sääntely kytkeytyy korvausmenettelyn osalta työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ohjaukseen.

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti.

Tämän lain 5 luvun säännöksiä kuntaan osoittamisesta ja 6 luvun 45–49 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovelletaan henkilöön:

- 1) joka saa ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua;
- 2) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;
- 3) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella; ja
- 4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella.

Tämän lain 5 luvun ja 6 luvun 45–49 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi 2 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenen tai muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen tämän Suomeen tuloa.

4 Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrin auttaminen edellyttää, että hänet on ensin tunnistettu. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen voi olla hyvinkin monivaiheinen prosessi, jonka aikana pyritään etsimään henkilön tarinasta ja olosuhteista sellaisia seikkoja, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa kyseisen henkilön joutumista ihmiskaupan uhriksi.

Uhrin näkökulmasta tunnistaminen voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hänelle kerrotaan vaikuttavan siltä, että häntä käytetään hyväksi, ja että hän on rikoksen uhri. Tämä vaikuttaisi ihmiskaupan yhteydessä tarpeelliselta esivaiheelta sen vuoksi, että henkilö ei aina itsekään tiedä, että häntä käytetään tai että häntä on tarkoitus käyttää hyväksi. Tähän saattaa joskus vaikuttaa myös se, että henkilö ei ole omassa kotimaassaan, vaan hänelle vieraassa maassa ja kulttuurissa. Myös esimerkiksi kielitaidon puute ja asioiden tarkasteleminen oman kotimaan näkökulmasta saattavat vaikeuttaa oman aseman tunnistamista rikoksen uhrina.

Kansainväliset velvoitteet edellyttävät menettelyä, jolla ihmiskaupan uhri tunnistetaan. Tunnistamisen menettely ja sen edellyttämät toimenpiteet on esimerkiksi EN:n yleissopimuksessa jätetty sopijapuolten oman lainsäädännön tai muiden toimien varaan. Tiettyjä edellytyksiä yleissopimuksessa asetetaan kuten se, että tunnistamisen suorittavat koulutetut ja pätevät henkilöt ja että viranomaiset toimivat yhteistyössä keskenään ja järjestöjen kanssa uhrien tunnistamiseksi. Tunnistamisen yhteydessä puhutaan usein toimivaltaisesta viranomaisesta. Kansainvälisen vertailun perusteella näyttäisi siltä, että toimivaltainen viranomainen on monissa maissa poliisi, mutta se voi yleissopimuksen selitysmuistion mukaan olla muukin viranomainen.²⁷

Tällä hetkellä Suomessa vastaanottolain 35 §:n mukaisesti viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja muut tahot voivat esittää kohtaamiensa uhrien auttamisen aloittamista auttamisjärjestelmälle. Joutsenon auttamisjärjestelmä perustaa päätöksensä auttamisjärjestelmään ottamisesta vastaanottolain ihmiskaupan uhrin määritelmään (3 §:n 7 kohta). Esitutkin-taviranomaiset ottavat kantaa henkilön mahdolliseen uhriuteen päättäessään esitutkin-tan aloittamisesta epäilyistä ihmiskaupasta (esitutkintalain syytä epäillä -kynnyksen ylittyminen) ja antaessaan ulkomaalaislain mukaisen harkinta-ajan laittomasti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille. Maahanmuuttovirasto puolestaan arvioi oleskelulu-van tai kansainvälisen suojelun myöntämistä ihmiskaupan uhrille eli ulkomaalaislain 3 §:n 23 kohdan määritelmän mukaisesti ulkomaalaiselle, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Saman pykälän 22 kohdan mukaan ihmiskaupal-la tarkoitetaan ulkomaalaislaissa rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Kaikissa edellä kerrotuissa tapauksissa on kyse

²⁷ Selitysmuistion 129. kohdassa todetaan, että ”By “competent authority” is meant the public authorities which may have contact with trafficking victims, such as the police, the labour inspectorate, customs, the immigration authorities and embassies or consulates. It is essential that these have people capable of identifying victims and channelling them towards the organisations and services who can assist them.”

viranomaisen (Joutsenon auttamisjärjestelmä, esitutkintaviranomainen tai Maahanmuuttovirasto) tekemästä ratkaisusta, mutta ei ole vielä täyttä varmuutta siitä, onko kyseessä ihmiskaupan uhri.

Kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt, havaitsevat ja tunnistavat mahdollisia ihmiskaupan uhreja osana perustyötään. Tunnistamistyö toteutuu käytännössä osana järjestöjen matalan kynnyksen neuvonta- ja tukipalveluita sekä etsivän työn kautta. Tunnistamistyötä tehdään myös järjestöjen keskinäisenä konsultoivana yhteistyönä ja yhteistyössä viranomaisten kanssa, mikäli henkilö kieltäytyy kokonaan yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Järjestöillä on merkittävä rooli tunnistaa sellaisia uhreja, jotka pelkäävät ottaa ensimmäiseksi yhteyttä viranomaiseen tai jotka pelkäävät yhteydenottoensa seurauksia.

Myös monissa Euroopan maissa kansalaisjärjestöillä on keskeinen rooli uhreja havaitsevana ja tunnistavana sekä uhrien auttamistoimista vastaavana, luotettuina toimijoina. Järjestöillä voi olla henkilöiden kertomuksen kokonaiskuvan ja sen yksityiskohtien tarkentamisessa suuri merkitys. Järjestöt voivat parhaimmillaan toimia yhteiskunnan ja marginaalissa elävien eri ihmisryhmien välittäjänä ja sillanrakentajana. Tämä välittäjäasema mahdollistaa esimerkiksi viranomaisia pelkäävien oletettujen uhrien parissa tehtävän työn, jossa tarjotaan neuvontaa ja tukea tilanteen selvittämiseen ja yhteiskunnan eri mahdollisuuksien (esim. rikoksen uhrin oikeudet, auttamisjärjestelmä, rikosprosessi) hyödyntämiseen. Ihmiskaupan uhreja avustavat kansalaisjärjestöt ovat usein tehneet sopimuksen valtion kanssa näiden toimien järjestämisestä. Kyseisellä toimintamallilla voidaan turvata avun ja suojelun tarpeita sekä edesauttaa uhrin rikosprosessin etenemistä.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on haasteellista ja edellyttää monialaista osaamista. Uhrien tunnistamista voidaan edistää heidät kohtaavien toimijoiden jatkuvalla koulutuksella sekä yleisen tietoisuuden lisäämisellä ihmiskauppailmiöstä. Koulutustarpeita on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulu- ja opetustoimessa sekä työsuojelussa toimivalla henkilöstöllä.²⁸ Kansallinen ihmiskaupparaportointi on vuoden 2013 kertomuksessaan tuonut esille huolen ihmiskauppailmiön parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen määrän vähäisyydestä.²⁹ Ihmiskauppaosaamisen vahvistamisen tarpeita on siten myös kansalaisjärjestöissä.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa on tunnistettu varsin vähän muita ihmiskaupan muotoja kuin seksuaaliseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmään on

²⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö on 7.9.2012 antanut ohjeen koskien ulkomaisen työvoiman valvontaa (STM/3424/2012). Ohjeeseen sisältyy työsuojelutarkastajille suunnattu muistio koskien ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjaamista.

²⁹ Kansallinen ihmiskaupparaportointi – Kertomus 2013. Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteet Euroopan neuvoston asiaa koskevan yleissopimuksen valossa. Vähemmistövaltuutettu. Julkaisusarja 13. Helsinki 2013.

viime vuosina esitetty pääasiassa työvoiman hyväksikäytöstä uhrituneita henkilöitä, toisin kuin monissa muissa maissa, joissa tyypillinen uhrituminen liittyy seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Myös alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä on Suomessa hyvin alhainen.

Uhrin tunnistamisessa voidaan käyttää apuna erilaisia kysymyksenasettelu- tai indikaattorilistoja. Listojen tarkoituksena on toimia tunnistamistoiminnan laukaisevina tai lisäselvitystä edellyttävinä hälytysmerkkeinä mahdollisen uhrin kohtaavalle viranomaiselle tai kansalaisjärjestölle. Suomessa ei ole käytössä yhtä yhteisesti hyväksyttyä indikaattorilistausta, vaan eri toimijoilla kuten esitutkintaviranomaisella, Maahanmuuttovirastolla ja järjestöillä on käytössä toisiaan muistuttavia uhrien tunnistamiseen tarkoitettuja listoja. EU:n komissio rahoittaa parhaillaan hanketta, jonka tavoitteena on laatia ohjeet ihmiskaupan uhrin tunnistamisen tueksi vuoden 2014 aikana.

EN:n yleissopimukseen perustuva ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on pitänyt tärkeänä, että sopijavaltioilla olisi selkeä uhrien tunnistamisen ja avun piiriin ohjaamisen toimintamalli (*National Referral Mechanism/Procedures*). GRETA:n mukaan tämänkaltaisen malli selkiyttää toimijoiden välistä yhteistyötä ja vastuunjakoa sekä edistää uhrien asianmukaista tunnistamista ja avun piiriin ohjautumista. Suomessa kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kansallisessa lainsäädännössä tällä hetkellä säädetä yhdenmukaisesta menettelystä, jonka mukaan ihmiskaupan uhrit tunnistetaan ja ohjataan avun piiriin (*National Referral Mechanism/Procedures*).³⁰

Myös EU:n komissio on edellyttänyt, että jäsenmaat luovat virallisen ja toimivan kansallisen ohjausjärjestelmän (*National Referral Mechanism*). Komission mukaan ohjausjärjestelmässä tulisi kuvata menettelyt, joiden avulla uhrien tunnistaminen, asian ajaminen, suojeleminen ja auttaminen voidaan hoitaa paremmin. Kaikkien toimivaltaisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan olisi kuuluttava järjestelmän piiriin. Muun muassa uhrille tarjottavan suojelun ja avun tarpeen henkilökohtainen arviointi toteutettaisiin osana kansallista ohjausjärjestelmää.³¹

³⁰ Kansallinen ihmiskaupparaportoiija – Kertomus 2013. Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteet Euroopan neuvoston asiaa koskevan yleissopimuksen valossa. Vähemmistövaltuutettu. Julkaisusarja 13. Helsinki 2013.

³¹ EU:n komission tiedonanto *Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016*.

2. Arviointia:

Lainsäädäntöä kehitetään siten, että uhrien tunnistamis- ja auttamismenettelyt olisivat mahdollisimman läpinäkyvät ja ennustettavat. Tämä edesauttaisi osaltaan eri viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden vastuiden määrittämistä sekä uhrien tunnistamista ja hakeutumista avun piiriin sekä uhrien yhdenvertaisen kohtelun toteutumista.

Viranomaisten ja kolmannen sektorin valmiuksia tunnistaa ja ohjata ihmiskaupan uhrit auttamisjärjestelmään on tärkeä parantaa entisestään. Valmiuksia voidaan parantaa ihmiskauppaa koskevan tietoisuuden lisäämistä edistävillä toimilla ja koulutuksella. Myös toimintaedellytykset turvaavan rahoituksen varmistaminen on keskeistä.

EU:n komissio on ihmiskaupan uhrin tunnistamista koskevan tutkimushankkeensa yhteydessä jäsentänyt ihmiskaupan uhrien asemaa tunnistamisen eri vaiheissa seuraavasti: oletettu uhri (presumed victim), mahdollinen uhri (potential victim) ja muodollisesti tunnistettu uhri (formally identified victim). Jatkovalmistelussa on aiheellista pohtia uhrin asemaa ja hänen oikeuksiaan sekä mahdollisuutta ottaa käyttöön tunnistamisen eri vaiheita.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Määritetään kansallinen ohjausjärjestelmä (National Referral Mechanism), joka sisältäisi ainakin ihmiskaupan uhrin virallisesta tunnistamisesta vastaavat viranomaistahot (toimivaltaiset viranomaiset) sekä menettelyt, joilla uhri tunnistetaan ja ohjataan auttamisjärjestelmään.**
- ⇒ **Kehitetään kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin johdolla valtakunnalliset indikaattorit ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi, joita tunnistamisesta vastaavien viranomaistahojen lisäksi myös järjestöt käyttävät.**
- ⇒ **Kansallista ihmiskauppaosaamista levitetään, ylläpidetään ja vahvistetaan hyödyntämällä olemassa olevia alueellisia verkostoja.**

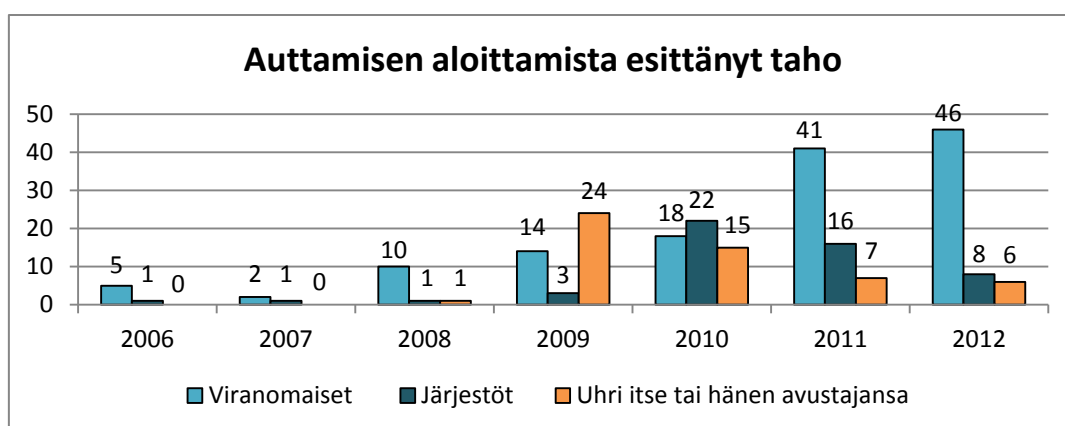
5 Ihmiskaupan uhrin auttamisen nykytila

5.1 Auttamisen vireilletulo

Mahdollisen ihmiskaupan uhrin voi ensimmäisenä kohdata joko viranomainen (esimerkiksi lainvalvonta-, työsuojelu-, maahanmuutto-, lastensuojelu-, sosiaali- tai terveysviranomainen) tai kolmannen sektorin (järjestö tai muu taho) toimija. Myös uhri itse tai hänen avustajansa voi ottaa yhteyttä viranomaiseen, ja yksityishenkilöt voivat tehdä havaintoja mahdollisesta ihmiskaupan uhrista.

Vastaanottolain 35 §:n mukaan esityksen vastaanottokeskukselle ihmiskaupan uhrille annettavista palveluista ja tukitoimista voi tehdä viranomainen, ihmiskaupan uhri itse taikka yksityinen tai julkinen palvelujen tuottaja. Kotouttamislain muuttamista koskeeneen esityksen yleisperustelujen mukaan esityksen auttamisjärjestelmän piiriin ottamisesta voisi vastaanottokeskuksen johtajan harkinnan mukaan tehdä myös jokin muu taho. Säännöksessä tarkoitettu palvelujen tuottaja voi esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi auttamistyötä tekevä järjestö, kirkko tai uskonnollinen yhteisö taikka sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaja.³²

Vastaanottokeskukselle tehtiin vuosina 2006–2012 yhteensä 241 esitystä täysi-ikäisten henkilöiden ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Alaikäisiä ihmiskaupan uhreja koskevia esityksiä tehtiin ajalla 2005–2012 yhteensä 31.³³ Viranomaiset (paikallispoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanottokeskukset ja Maahanmuuttovirasto) ovat tehneet yli puolet esityksistä. Palveluja tuottavat järjestöt ovat tehneet esityksen yli 20 %:ssa tapauksista. Uhrien itsensä tai heidän avustajiensa tekemien esitysten määrä on niin ikään ollut hie-



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus (31.12.2012).

³² HE 183/2006 vp.

³³ Tiedot 12.11.2012 asti.

Poliisihallituksen *Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen* -ohjeen (2020/2011/3768) mukaan auttamisjärjestelmään ohjattaessa varmaa tai todennettua tietoa ihmiskaupassa uhriutumisesta ei tarvitse olla. Henkilön ohjaaminen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ei ole myöskään riippuvainen esitutinnan aloittamisesta tai rikosnimikkeestä. Ohjeen mukaan tilanteessa, jossa on vähänkään viitteitä ihmiskaupasta tai sen kaltaisesta rikoksesta, jossa ilmenee väkivaltaa tai muuta vallan käyttöä rikoksen kohdetta kohtaan, asiaa käsittelevän henkilön tulee olla puhelimitse yhteydessä auttamisjärjestelmän päivystysnumeroon sen selvittämiseksi, onko kyseessä tilanne, jossa auttamisjärjestelmän palveluja voitaisiin hyödyntää. Auttamisjärjestelmään voidaan ohjeen mukaan ohjata myös henkilö, jonka epäillään joutuneen ihmiskaupan uhriksi ulkomailla riippumatta siitä, onko ulkomailla käynnistetty asiaan liittyvä esitutkinta.

Vastaanottolain 35 §:ssä ei säädetä tarkemmin auttamista koskevan asian vireillepanon muodosta. Käytännössä auttamistoimien kiireellinen käynnistäminen on usein edellyttänyt asian suullista vireillepanoa. Tällainen tilanne on tyypillisimmin kyseessä tapauksissa, joissa tutkiva viranomaiskäynnistää esitutinnan ihmiskaupparikoksesta.

Kotouttamislain muuttamista koskeneen esityksen perustelujen mukaan viranomaisen, järjestön tai muun toimijan esitys olisi tehtävä pääsääntöisesti kirjallisesti, ja näiden tahojen olisi esitystä tehdessään perusteltava, mihin ihmiskauppaepäily perustuu ja pyydettyvä auttamisjärjestelmään esitettävältä henkilöltä suostumus esityksen tekemiseen. Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston aloitteesta ihmiskauppatutinnan takia järjestelmään tulevat uhriepäilyt voitaisiin kuitenkin edellä mainitun esityksen perustelujen mukaan ottaa auttamisen piiriin ilman kirjallista esitystä ja erillistä perustelua.³⁴ Joutsenon auttamisjärjestelmä valmistelee parhaillaan esityksen tekemiseen tarkoitettua lomaketta.

Vastaanottolain 35 §:ssä säädetään myös siitä, että palveluja ja tukitoimia ei voida antaa vastoin henkilön tahtoa. Alaikäisen uhrin osalta on huomioitava, että auttamisjärjestelmään ei voida ottaa ilman 15 vuotta täyttäneen henkilön suostumusta. Näissä tapauksissa lastensuojelulla on toimivaltaa ja mahdollisuus puuttua. Kaikki ihmiskaupan uhrit eivät eri syistä halua turvautua uhreille tarkoitettuihin palveluihin. Uhri saattaa pelätä viranomaisia. Hänellä voi myös olla aiempia kokemuksia ihmiskauppaketjussa selviytymisestä ilman viranomaisapua. Saattaa myös olla, että uhri on niin velkaantunut, että hänen on mahdotonta irtaantua hyväksikäyttäjistä ja hän haluaa tämän vuoksi jatkaa työskentelyä nykyisessä työssään. Aina uhri ei myöskään itse miellä olevansa uhri tai hänen saattaa olla vaikea jäsentää Suomen järjestelmää tilanteessa, jossa hänen kykynsä arvioida omaa tilannettaan on heikentynyt.

Kotouttamislain muuttamista koskeneen esityksen perustelut lähtevät siitä, että muuta kautta kuin esitutkintaviranomaisen tai Maahanmuuttoviraston kautta auttamisjärjestel-

³⁴ HE 183/2006 vp (25 c §:n perustelut).

mään tulevasta henkilöstä ilmoitettaisiin viivytyksettä poliisille. Lisäksi vastaanottokeskukset ja järjestöt huolehtisivat perustelujen mukaan yhdessä siitä, että asiakkaita informoidaan järjestelmän piiriin tulemisen johtavan poliisille tehtävään ilmoitukseen ja harkintaan viranomaisten kanssa tehtävästä yhteistyöstä rikollisten vastuuseen saattamiseksi.³⁵ Itse lakiin ei kuitenkaan ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä sisällytetty, mikä on aiheuttanut epätietoisuutta käytännön toiminnassa. EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaan ihmiskaupan uhrin auttamista ei sidota uhrin valmiuteen toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä.

Lastensuojelulain 25 §:n 2 momentin mukaan vastaanottokeskuksen henkilökunnalla on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä lapseen kohdistunutta rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädettyä seksuaalirikosta. Koska seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä ihmiskaupassa voi ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön lisäksi täytyä myös rikoslain 20 luvun mukaisen seksuaalirikoksen tunnusmerkistö, koskee lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus myös epäiltyä lapseen kohdistunutta ihmiskaupparikosta, johon liittyy seksuaalista hyväksikäyttöä.

Vastaanottolain 52 §:n perusteella vastaanoton asiakasrekisteristä ja edustajarekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tietoja, jotka ovat niille välttämättömiä kansainvälistä suojelua hakevien, tilapäistä suojelua saavien ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvien tehtävien hoitamisessa. Säännöksessä tarkoitettu tietojen luovuttaminen on siis ihmiskaupan uhrien osalta rajattu auttamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen.

³⁵ HE 183/2006 vp s. 11.

3. Arviointia:

Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan vahvuus on se, että periaatteessa mikä tahoo hyvänsä ihmiskauppaa epäillessään voi esittää uhrin ottamista auttamisjärjestelmään. Tämä voimassa olevaan lakiin kirjattu toimintamalli on tarkoituksenmukainen ja se on myös EN:n yleissopimuksen mukainen.

Työryhmä on tarkastellut kotouttamislain muuttamista koskeneen esityksen perusteluihin kirjattua auttamisjärjestelmälle asetettua velvollisuutta ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle tietoonsa tulleesta epäilystä ihmiskaupparikoksesta. Tämänkaltaisen ilmoitusvelvollisuus tulisi sovittaa yhteen Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaan ihmiskaupan uhrin auttaminen ei saa olla riippuvainen uhrin valmiudesta toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä harkittaessa tulisi ottaa huomioon muun muassa esitutkintalain velvoitteet, mahdollinen harkinta-ajan antaminen, velvollisuus tunnistamisprosessin saattamiseen päätökseen uhrin oikeuksien täysimääräisten oikeuksien toteuttamiseksi ja lasten asema. Lisäksi tulisi huomioida viranomaisia pelkävien oletettujen uhrien asema tunnistamisen alkuvaiheessa, jottei avun ja suojelun kynnyks muodostuisi liian korkeaksi.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Selvitetään mahdollisuutta säätää siitä, että esitutkintaviranomainen tai syyttäjä voisi nykykäytännön mukaisesti esittää uhrin ilman perusteluja Joutsenon auttamisjärjestelmään edellyttäen että uhri itse tähän suostuu. Joutsenon auttamisjärjestelmä päättäisi auttamisen aloittamisesta kuten muidenkin järjestelmään esitettyjen uhrien kohdalla.**
- ⇒ **Selvitetään mahdollisuutta säätää, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden puitteissa, Joutsenon auttamisjärjestelmälle velvollisuus ilmoittaa tietoonsa tulleesta, auttamisjärjestelmään otettua henkilöä koskevasta epäilystä ihmiskaupparikoksesta esitutkintaviranomaiselle.**

5.2 Auttamisjärjestelmään ottaminen

5.2.1 Auttamisen kohteena oleva henkilö

Vastaanottolain 3 §:n 7 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella, jolle on annettu mainitun lain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa.

Yli 90 % henkilöistä on otettu auttamisjärjestelmään sillä perusteella, että heidän on arvioitu muutoin olosuhteiden perusteella olleen ihmiskaupan uhreja. Valtaosalla uhreista ei ole ollut tarvetta saada ulkomaalaislain 52 b §:ssä tarkoitettua harkinta-aikaa, koska heidän oleskelunsa maassa on ollut laillista. Oleskelun laillisuus on usein perustunut työnteon perusteella myönnettyyn oleskelulupaan tai siihen, että uhrilla on turvapaikka- tai oleskelulupahakemus vireillä. Toisaalta uhreja ei ole otettu auttamisjärjestelmään ulkomaalaislain 52 a §:n nojalla myönnetyn oleskeluluvan perusteella, koska uhri on usein otettu ensin auttamisjärjestelmään ja tämän jälkeen häntä on tarvittaessa neuvottu ja autettu oleskeluoikeuden laillistamisessa. Ihmiskaupan uhri voi olla myös Suomen kansalainen tai EU-kansalainen, jolloin jälkimmäisen kohdalla kyseeseen tulee oleskeluoikeuden rekisteröinti eikä oleskeluluvan hakeminen. Suomen kansalaisten ja muiden kotikunnan Suomessa omaavien asemaa ihmiskaupan uhreina arvioidaan jaksoissa 5.3.3. ja 5.5.

Vastaanottolain 3 §:n 7 kohdan mukaan ihmiskaupan uhri voi olla myös henkilö, jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Säännöksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan henkilöä, jolla olisi todistajan asema tai muuten keskeinen osa ihmiskaupparikoksen tutkimuksessa, mutta jolla ei esimerkiksi heikon asemansa ja hyväksikäyttökokemustensa vuoksi ole ilman tukea edellytyksiä yhteistyöhön ja selkeään päätökseen rikollisten vaikutuspiiristä poissa pysyttelemiseksi.³⁶ Käytännössä auttamisen piiriin on tällä perusteella otettu esimerkiksi ulkomailta Suomeen tullut todistaja.

Vastaanottolain auttamista koskeva sääntely koskee yksinomaan oletettuja ihmiskaupan uhreja, vaikka auttamisjärjestelmään on otettu myös ihmiskaupan lähirikosten epäiltyjä uhreja. Ihmiskaupan lähirikoksella tarkoitetaan sellaista rikosta, jossa on ihmiskaupan piirteitä kuten törkeä paritus ja kiskonnantapainen työsyryntä.³⁷ Oikeusministeriössä on

³⁶ HE 183/2006 vp s. 16.

³⁷ Rangaistusasteikko on ihmiskaupasta (RL 25 luku 3 §) vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta vankeutta. Törkeästä ihmiskaupasta (RL 25 luku 3 a §) tuomitaan vankeutta vähintään kaksi ja enintään kymmenen vuotta. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä (RL 47 luku 3 a §) tuomitaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Parituksesta (RL 20 luku 9 §) tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Törkeästä parituksesta (RL 20 luku 9 a §) tuomitaan vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta vankeutta.

parhaillaan käynnissä hanke, jossa arvioidaan muun muassa ihmiskaupan ja parituksen sekä ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyryjinnän välistä rajanvetoa sekä valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Hankkeessa laadittava hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2014. Ehdotettavien muutosten tavoitteena on selkiyttää rajanvetoa ihmiskaupan ja sen lähirikosten välillä ja varmistaa näin aiempaa paremmin se, että tapaukset, joissa on viitteitä ihmiskaupasta, etenisivät rikosprosessissa ihmiskauppa -nimikkeellä.

Esitutkinta käynnistetään aina vakavimmalla teonkuvaukseen soveltuvalla rikosnimikkeellä. Epäiltyä rikosta selvitetään siis ihmiskauppana, jos kyseisen rikoksen tunnusmerkistökijät toteutuvat ja esitutkintalain mukainen syytä epäillä -kynnys on ylittynyt. Rikosprosessin (esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely) edetessä soveltuvat rikosnimikkeet voivat luonnollisesti myös muuttua. Auttamisjärjestelmä seuraa rikosprosessin etenemistä ja siinä tapahtuvia muutoksia.

4. Arviointia:

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei oteta kantaa ihmiskaupan lähirikosten uhrien asemaan. Käytännössä auttamisjärjestelmään on otettu sellaisia epäiltyjen ihmiskaupan lähirikosten uhreja, joiden kohdalla on ollut viitteitä ihmiskaupasta. Työryhmän näkemyksen mukaan tämä mahdollisuus on tarkoituksenmukaista säilyttää.

Kehittämisehdotukset:

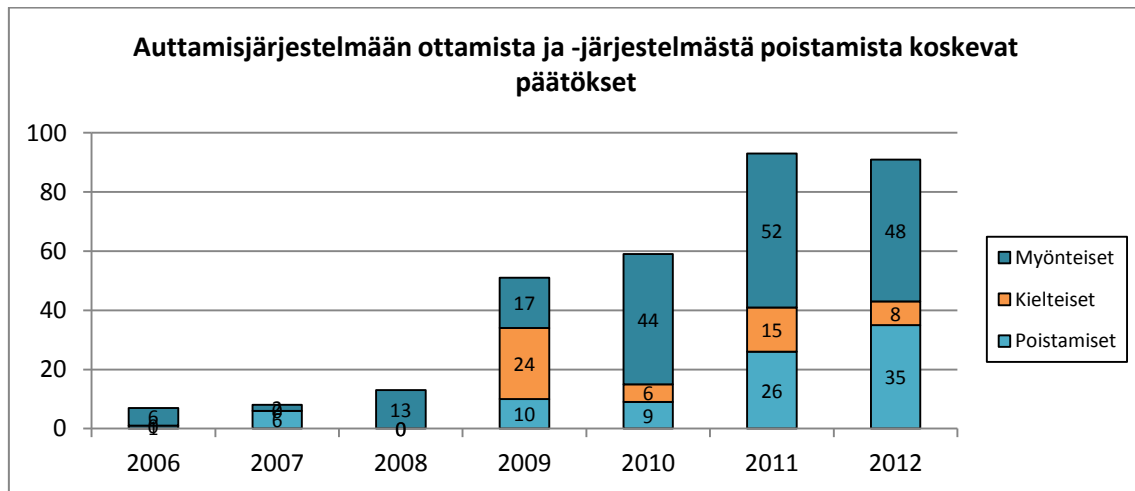
- ⇒ **On tarve selvittää, miten jatkossakin turvattaisiin se, että auttamisjärjestelmään voitaisiin ottaa sellaisia epäiltyjä rikosten uhreja, joihin liittyvissä tapauksissa on viitteitä ihmiskaupasta.**
- ⇒ **Jatkovalmistelussa tulisi pohtia sitä, edellytetäänkö esitutkintaviranomaisen ohjaavan auttamisjärjestelmään myös muita kuin ihmiskauppa -nimikkeellä tutkittavia tapauksia.**

5.2.2 Auttamisjärjestelmään ottamista koskeva päätöksenteko

Vastaanottokeskuksen johtaja tekee vastaanottolain 36 §:n nojalla päätöksen auttamista koskevien säännösten soveltamisen aloittamisesta. Vastaanottolain 37 §:n nojalla johtajan päätöksenteon tukena ja ihmiskaupan uhrien palvelutarpeen arvioimista varten toimii vastaanottokeskuksen yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä (ks. tarkemmin jäljempänä kohta 5.8.). Tarvittaessa moniammatillinen arviointiryhmä voi myös kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita kuten työsuojeluviranomaisia tai lastensuojelun asiantuntijoita. Päätös auttamista koskevien säännösten soveltamisen aloittamisesta ei sellaiseen merkitse esimerkiksi oleskelu- tai työnteko-oikeutta maassa.

Jo auttamista koskevia säännöksiä laadittaessa on tavoitteena ollut, että kynnys ihmiskaupan uhrin auttamisen piiriin pääsemiseksi olisi matalalla. On katsottu, että uhrin kannalta olisi välttämätöntä saada suojaa välittömästi, kun tarve ilmenee. Siten auttamisjärjestelmään voitaisiin ottaa myös henkilö, joka ei vielä ole hakenut turvaa poliisilta, rajatarkastusviranomaisilta tai Maahanmuuttovirastolta, tai jota edellä mainitut viranomaiset eivät epäile ihmiskaupan uhriksi. Kotouttamislain muuttamista koskeneen esityksen perusteluissa todetaan, että "Matalalla kynnyksellä tapahtuva auttaminen tukee tutkintaa ja oikeusprosessia parhaalla mahdollisella tavalla antamalla uhrille jo varhaisessa vaiheessa riittävästi tukea ja suojaa".³⁸

Auttamisen aloittamista koskevat päätökset tehdään kirjallisesti ja ne ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Päätökset on kesästä 2011 alkaen viety ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiainkäsittelyjärjestelmään (UMA-järjestelmä). Kiireellisissä tapauksissa vastaanottokeskuksen johtaja voi tehdä päätöksen auttamisen aloittamisesta suullisesti. Käytännössä tämä on varsin tavallista. Vastaanottolain 4 §:n nojalla laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003) ja muutoksenhakuasioissa hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei laissa erikseen toisin säädetä.



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus (31.12.2012).

Vastaanottolaissa ei ole säädetty käsittelyaikaa auttamisen aloittamista koskevan päätöksen tekemiselle. Vuonna 2012 auttamisen aloittamista koskevan päätöksen tekeminen kesti Joutsenon vastaanottokeskuksessa keskimäärin alle 12 vuorokautta ja Oulun vastaanottokeskuksessa keskimäärin 30 vuorokautta. Käsittelyaikojen pituus on riippuvainen muun muassa auttamisjärjestelmän käytettävissä olevasta henkilöstöresurssista. Käytännössä käsittelyaika on myös saattanut olla pitempi sellaisten uhrin tai uhriksi epäiltyjen kohdalla, jotka eivät ole olleet kiireellisen avun tarpeessa, vaan esimerkiksi

³⁸ HE 183/2006 vp s. 9.

kansainvälisen suojelun hakemisen johdosta vastaanottojärjestelmän ja sen tarjoaman avun piirissä. Toisinaan Joutsenon auttamisjärjestelmä on myös joutunut pyytämään auttamisen aloittamista koskevan esityksen täydentämistä.

5. Arviointia:

Auttamisjärjestelmään ottaminen

Päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tai ottamatta jättämisestä on käytännössä tehty kaikille auttamisjärjestelmään otettavaksi esitetyille henkilöille, myös kotikunnan Suomessa omaaville. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole tältä osin yksiselitteinen.

Auttamisen aloittamista kehitettäessä tulisi työryhmän näkemyksen mukaan tavoitteena olla mahdollisimman yksinkertainen ja uhrien yhdenvertaisen kohtelun varmistava järjestelmä. Tässä yhteydessä voidaan tarkastella myös muun muassa ihmiskaupan uhrien asemaa tunnistamisen eri vaiheissa.

Työryhmässä on käyty keskustelua siitä, kuinka kauan uhri tarvitsee aikaa toipua rauhassa auttamisen alkuvaiheessa samalla kun uhrin auttamisen tarpeisiin vastataisiin auttamisjärjestelmän koordinoimana. EN:n yleissopimuksen 12 artiklan 6 kohdan mukaan uhrin halukkuutta toimia todistajana ei aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista.

Auttamisjärjestelmään ottamisen edellytykset

Vastaanottolaissa ei säädetä edellytyksistä, joiden perusteella auttamista koskevien säännösten soveltaminen aloitetaan, vaan päätöksenteon tukena on käytetty ihmiskaupan uhrin määritelmää. Matala kynnyks on tavoiteilmaisu, jonka tulisi määrittää lainsäädännössä edellä mainittujen edellytysten kautta.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan tavoitteita ovat uhrin ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä uhrien suojelu ja auttaminen. Tällä uhrilähtöisyydellä tarkoitetaan muun muassa uhrin oikeutta apuun ja suojeluun riippumatta siitä, saadaanko rikokseen syyllistyneitä rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ Vastaanottolaissa säädetään siitä, että päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tai ottamatta jättämisestä tehdään kaikille auttamisjärjestelmään otettavaksi esitetyille henkilöille, myös kotikunnan Suomessa omaaville.
- ⇒ Ihmiskaupan uhrin auttamisen aloittamista kehitetään ennustettavamaksi ja läpinäkyvämmäksi.
- ⇒ Vastaanottolakiin lisätään auttamisjärjestelmään pääsyn edellytykset. Auttamisjärjestelmään pääsyn matala kynnys ja uhrien yhdenvertainen kohtelu auttamisessa turvataan määrittelemällä oikeus apuun ja suoje-
luun riippumatta siitä, aloitetaanko asiassa esitutkinta ja johtaako se tuomioon ihmiskaupasta.

5.2.3 Ulkomailla rikoksen uhriksi joutuneet

Ihmiskaupparikoksilla on usein yhtymäkohtia useaan maahan. Henkilö on voitu värvätä kotimaassaan, mutta fyysinen hyväksikäyttö on voinut tapahtua ensin toisessa EU-maassa ja jatkua mahdollisesti vielä esim. Suomessa. Kuten alla olevasta taulukosta käy ilmi, viime vuosina on ilmennyt enenevässä määrin sellaisia tapauksia, joissa ihmis-
kaupparikoksen on väitetty tapahtuneen ulkomailla.

Väitetyt rikokset Suomessa ja ulkomailla Maahanmuuttoviraston tietoon tulleissa tapauksissa vuosina 2008–2012

Vuosi	Väitetty rikos Suomessa	Väitetty rikos ulkomailla
2008	0	1
2009	1	1
2010	0	4
2011	0	11
2012	13	24
Yhteensä:	14	41

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Auttamisjärjestelmään esitettävät henkilöt, jotka ovat Suomessa kansainvälisen suojelun hakijoina, kertovat usein joutuneensa ennen Suomeen saapumistaan sellaisen hyväksikäytön kohteeksi, että asiassa nousee esiin jonkinlainen epäily henkilön joutumisesta

ihmiskaupparikoksen uhriksi ulkomailla. Näissä tapauksissa turvapaikkatutkinnasta³⁹ vastaava poliisi tai rajatarkastusviranomaisella esittää varsin usein auttamisjärjestelmään ottamista, vaikka esitutkintaviranomaisella olisikin arvioinut, että perusteita tai velvoitteita asian selvittämiseksi epäiltynä ihmiskaupparikoksena ei ole. Pelkkä oma kertomus ei siis aina ole riittävä peruste kansainvälisen yhteistoiminnan käynnistämiseksi ja esitutkinta- sekä syyteasioista sopimiselle.

Auttamisjärjestelmän päätöksenteon näkökulmasta tilanne on haasteellinen, koska tiedot uhritumisesta ovat usein erittäin vähäiset ja perustuvat mahdollisesti vain henkilön alustavaan kuulemiseen hänen hakiessaan kansainvälistä suojelua. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että auttamisjärjestelmän tehtäväksi jää selvittää päätösharkintansa tueksi ihmiskaupparikoksen kohteeksi joutumista tarkemmin ja arvioida henkilön kertomuksen uskottavuutta. Vaikka esitutkintaa ei käynnistettäisi Suomessa taikka missään muussakaan maassa, se ei saa olla muiden edellytysten täytyessä este henkilön pääsyyllä auttamisjärjestelmään.

6. Arviointia:

Työryhmässä on noussut esiin kysymys, miten olisi tarkoituksenmukaista toimia tilanteissa, jossa esitutkintaa ei tehdä Suomessa eikä muussakaan maassa, mutta tapaukseen liittyy viitteitä mahdollisesta ihmiskaupasta. Myös kansalaisjärjestöt kohtaavat ihmisiä, joiden tarinassa on viitteitä mahdollisesta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ulkomailla. Tässä yhteydessä on myös noussut esiin kysymys siitä, kuinka kauas taaksepäin uhritumista on ajallisesti tarpeen selvittää.

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **On tarpeen selvittää, miten olisi tarkoituksenmukaisinta toimia tilanteissa, jossa kansainvälistä suojelua haettaessa tai muussa yhteydessä nousee esiin viitteitä mahdollisesta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ulkomail-la.**

³⁹ Turvapaikkatutkinnasta säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä. Turvapaikkatutkinnan suorittaa poliisi tai rajatarkastusviranomaisella. Turvapaikkatutkinnassa selvitetään kansainvälisen suojelun hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti.

5.3 Valtion ja kuntien vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisen ja tukemisen järjestämisestä

5.3.1 Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän asiakkaiden asema

Ulkomaalaislain mukainen oleskeluoikeus (viisumi, oleskelulupa ja sen luonne, oleskeluoikeuden rekisteröinti, oleskelukortti) vaikuttaa keskeisesti ihmiskaupan uhrin oikeuteen saada Suomessa kotikunta. Se, onko henkilöllä kotikunta vai ei, vaikuttaa puolestaan tarjottavien auttamistoimien järjestämis- ja kustannusvastuuseen.

Kuten alla olevasta taulukosta käy ilmi, suurin osa auttamisjärjestelmän asiakkaista on vuosina 2006–2013 ollut joko kansainvälistä suojelua hakevia tai muutoin kotikuntaa vailla olevia henkilöitä. Vailla kotikuntaa olleet ovat pääasiassa oleskelleet Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla (B-lupa) tai olleet rekisteröimättömiä EU-kansalaisia. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää esimerkiksi lyhytaikaisen työnteon perusteella. Kotikuntaa vailla ovat myös henkilöt, jotka vasta ovat hakemassa Suomesta oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua sekä henkilöt, joille on annettu harkinta-aika. Heidän oleskelunsa maassa on ollut ulkomaalaislain 40 §:n nojalla laillista. Lisäksi oleskelun laillisuus on voinut perustua Suomen myöntämään viisumiin tai toisen EU- tai Schengen-valtion myöntämään oleskelulupa. Täysin laittomasti maassa oleskelleita henkilöitä on uhrien ja uhreiksi epäiltyjen joukossa ollut erittäin vähän. Joutsenon auttamisjärjestelmä ohjaa ja auttaa heitä heidän oleskeluoikeutensa laillistamisessa.

Kotikunnan omaavat, vailla kotikuntaa olevat ja kansainvälistä suojelua hakenneet ihmiskaupan uhrit vuosina 2006–2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*)	Yht.
Kansainvälisen suojelun hakijat	-	1	1	5	17	20	12	23	79
Kotikunnan omaavat	1	-	1	12	7	6	16	9	52
Vailla kotikuntaa olevat	1	1	10	-	20	26	20	20	98
Ei tietoa, onko kotikuntaa	4	-	1	-	-	-			5
Yhteensä	6	2	13	17	44	52	48	52	234

Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus. *)1.1.–31.10.2013

Noin neljänneksellä auttamisjärjestelmään vuosina 2006–2013 otetuista henkilöistä on ollut kotikunta. Heidän joukossaan on ollut jatkuvalla ja pysyvällä oleskeluluvalla oleskelleita kolmannen maan kansalaisia, EU-kansalaisia ja Suomen kansalaisia. Kolman-

nen maan kansalainen on voinut oleskella maassa esimerkiksi työntekijän oleskeluluvala taikka perhesiteen tai kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvala.

5.3.2 Ilman kotikuntaa olevan ihmiskaupan uhrin auttaminen

Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa kokonaisuudessaan palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä sekä niiden kustannuksista sellaisille auttamisjärjestelmän asiakkaille, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat säännökset on alun perin tarkoitettu heidän auttamisekseen ja kyseisen toiminnan rahoituksen turvaamiseksi.

Vastaanottolain 34 §:n 1 momentin mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään sisäasiainministeriön asetuksella. Voimassa olevan asetuksen (984/2011) mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa toimivaltaisia viranomaisia ovat valtion ylläpitämät Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset.

Syksystä 2012 alkaen Joutsenon vastaanottokeskus on vastannut kaikkien ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Aiemmin se vastasi yksinomaan täysi-ikäisten ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja Oulun vastaanottokeskus vastasi alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Keskittämällä ihmiskaupan uhrien auttaminen yhteen vastaanottokeskukseen on edistetty asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua muun muassa yhden moniammatillisen arviointiryhmän kautta, parannettu valtakunnallista koordinoitua ja vähennetty hallinnointikustannuksia.

Vastaanottolain 8 §:n mukaan ihmiskaupan uhrin auttamisen toimeenpanon ohjaus kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Toiminnan käytännön ohjaus toteutetaan osana valtion vastaanottokeskusten muuta ohjausta. Maahanmuuttovirasto ohjaa ja seuraa vastaanottokeskusten toiminta- ja taloussuunnittelua ja hyväksyy toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tulostavoitteet. Lisäksi Maahanmuuttovirasto antaa ohjeita vastaanottotoiminnasta, ml. ihmiskaupan uhrien auttaminen. Ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon valvonnasta ei säädetä erikseen.

Auttamisjärjestelmän asiakas, joka oleskelee Suomessa kansainvälisen suojelun hakijana, saa peruspalvelunsa (majoitus, sosiaalityö, terveystalvelut, vastaanottoraha) hänet majoittavasta vastaanottokeskuksesta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voi järjestää ja kustantaa ihmiskaupan uhrille uhriasemasta johtuvia erityisiin tarpeisiin vastaavia auttamistoimia, henkilön yksilöllisestä tilanteesta riippuen.

7. Arviointia:

Auttamisjärjestelmä -käsitettä tai auttamisjärjestelmän tehtäviä ei määritellä vastaanottolaissa. Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan vakiintuneesti Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintaa ihmiskaupan uhrien auttamisessa.

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **Joutsenon auttamisjärjestelmän asema ja tehtävät sekä Maahanmuuttoviraston toimivalta (ml. ohjaus ja valvonta) suhteessa siihen määritellään täsmällisemmin lain tasolla.**

5.3.3 Kotikunnan omaavan ihmiskaupan uhrin auttaminen

Jos ihmiskaupan uhrilla on kotikunta, hänen tulisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti saada tarvitsemansa palvelut kotikunnasta. Joutsenon auttamisjärjestelmä on tarjonnut näille uhreille palveluohjausta sekä jalkautuvaa ohjausta, jotta he pääsevät kotikuntansa peruspalveluiden piiriin. Lisäksi auttamisjärjestelmä on osallistunut esimerkiksi turvallisuusuhka-arvioiden ja turvallisuussuunnitelman laadintaan, tarkoituksenmukaisen majoituksen ja asumisen järjestämiseen, oikeudelliseen neuvontaan sekä kriisiauttamiseen ja psykoterapian järjestämiseen uhrin toimintakyvyn ja hyvinvoinnin parantamiseksi.

Neuvontaa ja yhteistyötä lukuun ottamatta näistä palveluista aiheutuvat kustannukset kuten turvallisuuteen liittyvästä erityismajoituksesta aiheutuvat kustannukset tai järjestöiltä ostettavan tukityön kustannukset kuuluvat voimassa olevan lainsäädännön perusteella kotikunnan vastuulle. Kunta voi kuitenkin kotoutumislain nojalla saada valtiolta korvausta uhrin erityistarpeiden vuoksi järjestetyistä palveluista tai tukitoimista aiheutuneista kustannuksista (ks. tarkemmin 7.3. kohta).

Joutsenon auttamisjärjestelmä ja kunnat toimivat yhteistyössä kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Auttamisjärjestelmä on antanut ohjausta ja neuvontaa myös asiakkaan kotikunnan viranomaisille ihmiskauppaan liittyvistä erityispiirteistä ja arvioinut uhriasemasta johtuvien palveluiden järjestämisen tarpeet (esimerkiksi turvalli-

sen majoituksen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä). Auttamisjärjestelmä on antanut kunnan viranomaisille myös muuta tietoa ja neuvontaa liittyen esimerkiksi oleskeluoikeuteen.

Auttamisjärjestelmän ja kunnan välinen yhteistyö ja auttamisen järjestäminen vaihtelee kunnittain. Toimintatapoihin vaikuttaa kunnan tietoisuus ihmiskauppailmiöstä. Suuremmilla paikkakunnilla on jo perehtyneisyyttä ihmiskauppa-asioihin ja viranomaisten keskinäisen yhteistyön kautta mahdollisesti muodostuneita yhteistyörakenteita. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vähennä tarvetta palveluohjaukseen tai kunnan tarpeeseen saada tietoa ja neuvontaa ihmiskauppaan ja uhrin auttamiseen liittyvissä asioissa. Osaamisen vahvistamisen tarpeita on luonnollisesti myös pienemmissä kunnissa.

Myös alueellisilla toimijoilla on rooli ihmiskaupan uhrin auttamisessa. Aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä omilla toimialueillaan. ELY-keskukset puolestaan vastaavat ihmiskaupan uhreista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kunnille.

8. Arviointia:

Työryhmä on keskustellut toimenpiteistä, joilla kuntien osaamista ihmiskaupan uhrin auttamisessa ja tukemisessa voitaisiin parantaa muun muassa uhrin yhdenvertaisuuden ja uhrin yksilöllisten tarpeiden huomioimisen turvaamiseksi. Työryhmässä on ollut esillä mahdollisuus hyödyntää olemassa olevia alueellisia verkostoja (sote-alueet, ERVA-alueet, ELY-keskukset, AVI:t), jotka omalla alueellaan vastaisivat ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyvästä osaamisesta. Alueelliset verkostot olisivat monialaisia yhteistyöfoorumeita. Joutsenon auttamisjärjestelmä tekisi tiivistä yhteistyötä alueellisten verkostojen kanssa.

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **Seurataan sosiaali- ja terveyspalveluita ja niiden järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä ja rakenteita koskevien uudistusten etenemistä ja harkitaan tältä pohjalta alueellisten verkostojen hyödyntämismahdollisuutta toisaalta osaamisen parantamiseksi ja toisaalta edellä mainittujen uudistusten myötä myös auttamistoimien järjestämiseksi.**

5.3.4 Joutsenon auttamisjärjestelmän koordinaatio-, neuvonta- ja ohjausrooli

Edellä kerrotusta vastuunjaosta riippumatta Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa käytännössä kaikkien auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden tilanteen ja tarpeiden kartoituksesta, heidän neuvonnastaan,⁴⁰ avustamisestaan ja ohjauksestaan palveluiden ja tukitoimien piiriin sekä asiakaskohtaisesta koordinaatiosta ja asiakkaan tilanteen seurannasta. Auttamisjärjestelmä laatii jokaisesta asiakkaastaan asiakaskertomuksen, johon kirjataan jatkuvasti tietoa työskentelystä ja asiakkaalle sovituista auttamistoimista.

Joutsenon auttamisjärjestelmä pitää vastaanottolain 45 §:n nojalla asiakasrekisteriä, johon kirjataan kaikki auttamisjärjestelmään otetut henkilöt. Auttamisjärjestelmä ryhtyy vuoden 2014 alussa tekemään asiakassuunnitelman niille auttamisjärjestelmän asiakkaille, joilla ei ole kotikuntaa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on valmistelemassa ohjeistusta asiakassuunnitelmien tekemiseksi vastaanottokeskuksiin majoitetuille kansainvälistä suojelua hakeville. Ohjeistuksen mukaan asiakassuunnitelman laatimisen tarve kartoitetaan kaikkien niiden kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla, jotka ovat myös auttamisjärjestelmän asiakkaita. Asiakassuunnitelman tarve kartoitetaan jatkossa ja asiakassuunnitelma tehdään tarvittaessa siinä vastaanottokeskuksessa, jossa auttamisjärjestelmässä oleva kansainvälistä suojelua hakeva majoittuu. Kotikunnan omaavalle auttamisjärjestelmän asiakkaalle tehdään palvelusuunnitelma kotikunnan sosiaalitoimessa.⁴¹

Joutsenon auttamisjärjestelmässä on parhaillaan vireillä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan sähköisen toimintakäsikirjan laatiminen. Käsikirjan arvioidaan valmistuvan vuoden 2013 loppuun mennessä. Auttamisjärjestelmän käytössä on myös *Alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttaminen* -työohje, jonka Oulun vastaanottokeskus laati yhdessä moniammatillisen arviointiryhmän kanssa viranomaiskäyttöön syksyllä 2012.

Vastaanottolaissa säädettyjen auttamistehtävien lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa viranomaisten ja järjestöjen ihmiskauppa-asioita koskevasta neuvonnasta. Se myös järjestää viranomaisille ja järjestöille ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja tukemiseen sekä auttamisjärjestelmään liittyvää koulutusta. Vastaanottokeskuksessa toimii myös ympärivuorokautinen neuvontapuhelin. Neuvontaan tukeutuvat erityisesti viranomaiset. Lisäksi Joutsenon auttamisjärjestelmä tekee ihmiskauppaan ja uhrien auttamiseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä.

⁴⁰ Neuvonta voi käsittää tiedon esimerkiksi rikosprosessista ja sen etenemisestä sekä neuvontaa ja käytännön apua oikeusavustajan hankkimiseksi, oleskeluluvan hakemiseksi sekä tarvittaessa ulkomaalaisen asiakkaan kotimaan asioiden hoitamiseksi (esim. elatusmaksut kotimaassa tms. käytännön asiat).

⁴¹ Velvoite palvelusuunnitelman laatimiseen on asiakaslain 7 §:ssä. Kotikunta voi myös saman pykälän nojalla katsoa, että palvelusuunnitelman tekeminen on ilmeisen tarpeetonta.

9. Arviointia:

Tänä päivänä Joutsenon auttamisjärjestelmä vastaa käytännössä kaikkien auttamisjärjestelmässä olevien henkilöiden tilanteen ja tarpeiden kartoituksesta, heidän neuvonnastaan, avustamisestaan ja ohjauksestaan palveluiden ja tukitoimien piiriin sekä asiakaskohtaisesta koordinaatiosta ja asiakkaan tilanteen seurannasta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisessa on keskeistä, että uhri saa viipymättä ja erikseen pyytämättä tietoa kaikista häntä koskevista prosesseista siten esitettynä, että hän kykenee arvioimaan niiden merkityksen itselleen ja tulevaisuudelleen. On tärkeää, että tieto annetaan uhrille hyvissä ajoin ja viimeistään heti sen jälkeen kun uhri on otettu auttamisjärjestelmään.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ Joutsenon auttamisjärjestelmän auttamisen koordinaatio suhteessa ihmiskaupan uhreihin heidän kotikuntastatuksesta riippumatta tulee säilyttää ja sitä tulee kehittää.
- ⇒ Auttamisjärjestelmän ja kunnan viranomaisten yhteistyörakenteita voidaan kehittää esimerkiksi monialaisen yhteistyön puitteissa.
- ⇒ Jatkovalmistelussa arvioidaan auttamisjärjestelmän ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon liittyvät tarpeet ja menettelyt. Arvioinnin pohjalta tehdään tarvittavat ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi.

5.4 Vastaanottolakiin perustuvat auttamistoimet ihmis- kaupan uhrille

Vastaanottolain 3 §:n 8 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrin auttamisella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrille järjestämiä palveluja ja tukitoimia. Auttamistoimien tarkoituksena on edistää uhrin toipumista, lisätä hänen toimintakykyään ja tukea hänen kotoutumistaan tai turvallista paluutaan.

Ihmiskaupan uhrit ovat heterogeeninen ryhmä ja heidän auttamisensa tarpeet ovat moninaiset. Auttamistoimien järjestämisen tulee näin ollen pohjautua yksilöllisiin tarpeisiin. Toisin kuin sosiaalihuollossa yleensä, auttamisjärjestelmässä ei vastaanottorahan myöntämistä lukuun ottamatta tehdä erillisiä, valituskelpoisia hallintopäätöksiä annettavista palveluista. Terveystenhuollossa puolestaan ei Suomessa tehdä erillisiä päätöksiä, vaan ne perustuvat kulloiseenkin tarveharkintaan.

Ihmiskaupan uhreille voidaan vastaanottolain 33 §:n mukaan järjestää palveluja ja tukitoimia, joihin voi sisältyä oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveyspalveluja, tulkki- ja käännöspalveluja sekä muita tukipalveluja, majoitus tai asuminen, vastaanottoraha tai toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen paluun tukeminen. Palveluja ja tukitoimia annettaessa tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet sekä ihmiskaupan uhrin ja palveluja ja tukitoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus.

Seuraavassa tarkastellaan ihmiskaupan uhrille vastaanottolain mukaan annettavia palveluja lain 33 §:n mukaisen palveluvalikon pohjalta.

5.4.1 Oikeudellinen ja muu neuvonta sekä oikeusapu

Vastaanottolain 33 §:n mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan järjestää oikeudellista ja muuta neuvontaa. Säännöksessä tarkoitettua oikeudellista tai muuta neuvontaa annetaan auttamisen piiriin jo otetulle ihmiskaupan uhrille tai uhriksi epäillylle. Oikeudellisen neuvonnan tarve voi liittyä erityisesti ihmiskaupan uhrin auttamista, maassa oleskelua ja työntekoa sekä rikosprosessia koskeviin kysymyksiin. Joutsenon auttamisjärjestelmä on 1.1.2013 julkaissut sähköisen ihmiskaupan uhrille tai hänen tukijalleen tarkoitetun tiedotteen.⁴²

Hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota viranomaisten, järjestöjen ja muiden auttamisjärjestelmään kuuluvien toimijoiden rooliin auttamisjärjestelmästä sekä uhrin oikeuksista ja velvollisuuksista informoimisessa. Valiokunnan mukaan uhrilla tulee olla mahdollisuus saada selkeä käsitys ja riittävästi tietoa auttamisjärjestelmästä, asioiden etenemisjärjestyksestä, vaihtoehtoista ja niiden seurauksista sekä mahdollisuus saada apua ja oikeudellista neuvontaa eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksista. Tämä on valiokunnan mukaan tärkeää sekä järjestelmän piiriin otettujen kannalta että myös niiden kannalta, jotka vasta ehkä harkitsevat järjestelmän piiriin hakeutumista.⁴³

Muulla neuvonnalla tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan sellaista neuvontaa, jonka tarkoituksena on rohkaista ihmiskaupan uhria tukeutumaan auttamisjärjestelmään ja avustaa uhria hänen oman elämänsä suunnittelussa.⁴⁴ Samaan aikaan vireillä olevien auttamis-, oleskelu- ja rikosprosessien vuoksi ihmiskaupan uhrin tarve saada neuvontaa on suuri, ja sen saatavuuden turvaaminen kaikille ihmiskaupan uhreille on tärkeää. Ihmiskauppailmiöön liittyy keskeisesti se, että uhrin ovat usein eläneet suomalaisen yhteiskunnan ulkopuolella, eivätkä he tiedä, miten heidän asioitaan on hoidettu. He tarvit-

⁴² Ks. www.ihmiskauppa.fi.

⁴³ Ks. HaVM 23/2006 vp.

⁴⁴ HE 183/2006 vp, 25 a §:n perustelut.

sevat apua ja tukea asioissa, jotka liittyvät suomalaisen yhteiskunnan toimintaan, viranomaisissa asiointiin ja käytännön elämään.

Vastaanottolain 33 §:ssä mainitaan yksinomaan oikeudellinen ja muu neuvonta. Ihmiskaupan uhreilla on yleisluonteisemman oikeudellisen neuvonnan ohella usein tarve saada myös yksilöllistä oikeusapua ihmiskaupaan liittyvissä oikeusprosesseissaan.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa säädetään asianosaisen avustamisesta. Lain 2 luvun 1 a §:n nojalla tuomioistuin voi määrätä asianomistajalle oikeudenkäyntiavustajan esitutkintaa ja tietyin edellytyksin myös oikeudenkäyntiä varten. Kyseisen säännöksen 1 momentin 3 kohdan nojalla oikeudenkäyntiavustaja voidaan määrätä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa rikosta koskevassa asiassa, jos sitä rikoksen vakavuus, asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen on pidettävä perusteltuna. Edelleen 2 luvun 3 §:n mukaan sellaiselle 1 a §:ssä tarkoitetun rikoksen asianomistajalle, jota kuullaan henkilökohtaisesti asian selvittämiseksi ja jonka voidaan katsoa tarvitsevan tukea esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä, voidaan 1 a §:ssä mainituin edellytyksin määrätä tehtävän hoitamiseen tukihenkilö, jolla on riittävä pätevyys. Esitutkintalain 10 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä tai tutkinnanjohtaja tekee tuomioistuimelle esityksen oikeudenkäyntiavustajan tai tukihenkilön määräämisestä asianomistajalle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun säännösten nojalla. Viimeksi mainitun esityksen, ennen kuin ketään voidaan epäillä syylliseksi rikokseen, tekee tutkinnanjohtaja.

Oikeusapulain (257/2002) 2 §:n mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi oikeusapua annetaan edellä mainituista edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Lain valmistelutöiden (HE 82/2001 vp) mukaan erityinen syy on olemassa, kun Suomessa oleskeleva ulkomaalainen tarvitsee oleskeluunsa liittyvässä asiassa oikeudellisia neuvoja tai muuta oikeudellista apua. Oikeusapulain 3 §:ssä säädetään oikeusavun antamisen taloudellisista edellytyksistä. Sen mukaan oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Oikeuskäytännössä on katsottu, että henkilöllä on ollut oikeus oikeusapuun ja yksityisen avustajan määräämiseen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään pääsyä koskevassa asiassa.⁴⁵

⁴⁵ Kuopion hallinto-oikeus on 4.10.2011 antamassaan ratkaisussa (T 11/0378/2) tulkinnut oikeusapulain 1 §:ää ja 8 §:ää sekä ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia siten, että henkilöllä oli oikeus oikeusapuun ja yksityisen avustajan määräämiseen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään hakemista koskevassa asiassa. Tuomioistuin totesi asiaa arvioidessaan, ettei esille nousseeseen oikeuskysymykseen löydy vastausta suoraan laista. Hallinto-oikeus kiinnitti huomiota henkilön tosiasialliseen tilanteeseen ja oikeussuojan tarpeeseen, erityisesti hänen asemaansa Suomessa kielitaidottomana ulkomaalaisena tilanteessa, jossa hänen oikeuksiaan oli mahdollisesti loukattu ja hänen oikeudellinen asemansa Suomessa oli ollut selvitetävänä.

5.4.2 Kriisiapu

Ihmiskaupan uhreille tarjotaan tarvittavaa kriisiapua mahdollisimman pian, kun viitteitä uhriudesta on saatu. Kriisiapu käsittää tarpeen mukaan fyysistä turvaa, majoittamista, ravintoa, toimeentuloa ja sairaanhoitoa sekä mahdollisuuden luottamukselliseen keskusteluun asiantuntijoiden kanssa. Kriisiapua voivat antaa muun muassa kunnat, järjestöt, turvakodit ja vastaanottokeskukset.⁴⁶

5.4.3 Sosiaali- ja terveystalvelut

Vastaanottolain 25 §:n mukaan ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja,⁴⁷ jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin.

Vastaanottolain 26 §:n mukaan ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja siten kuin terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä ja erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveystalveluja. Lapsiuhriille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.

5.4.4 Tulkki- ja käännöspalvelut sekä muut tukipalvelut

Tulkkipalveluilla tarkoitetaan auttamisjärjestelmän ja sen puitteissa järjestettävien toimenpiteiden ja palvelujen käytön turvaavia tulkkipalveluja. Muissa asioissa tarvittavista tulkkipalveluista huolehtii asianomainen viranomainen omalta osaltaan.⁴⁸

Ihmiskaupan uhrin ollessa kyseessä tulkkausta ja kääntämistä koskevat hallintolain 26 §, ulkomaalaislain 10 §, vastaanottolain 27 §, uuden esitutkintalain 4 luvun 12 §, oikeudenkäymiskaaren 4 luvun 2 § ja oikeudenkäynnistä rikosasiassa annetun 6 a luvun 2 §.

5.4.5 Majoitus tai asuminen

Majoitus tai asuminen on ihmiskaupan uhrin kohdalla erityisen tärkeä asia, koska sen yhteydessä huolehditaan yleensä myös uhrin turvallisuudesta. Suomesta puuttuu nimenomaisesti ihmiskaupan uhrien tarpeisiin sopivaa majoitusta kuten tälle kohderyhmälle tarkoitettuja turvakoteja. Näissä ei välttämättä tarvitsisi olla valmiutta korkean turvallisuusriskin tilanteisiin.

⁴⁶ HE 183/2006 vp, 25 a §:n perustelut.

⁴⁷ Ks. 17 §:n sisällöstä jäljempänä.

⁴⁸ HE 183/2006 vp, 25 a §:n perustelut.

Tarve majoituksen järjestämiselle on usein välitön ja se voi tulla ilmi mihin vuorokauden aikaan hyvänsä. Mahdollisia ihmiskaupan uhreja ja majoitettavia henkilöitä voi olla yhdellä kertaa useampia. Jos on kyse uhriksi joutuneiden henkilöiden ryhmästä, on tarve pohtia, voidaanko mahdollinen samaan rikoskokonaisuuteen liittyvä uhriryhmä majoittaa samaan paikkaan.

Ihmiskaupan uhrin majoitus on käytännössä järjestetty yksityisiin vuokra-asuntoihin, tukiasuntoihin, turvakoteihin ja turvataloihin. Auttamisjärjestelmä on majoittanut asiakkaitaan myös Joutsenon vastaanottokeskuksen tiloihin, vaikka kysymyksessä ei ole ollut kansainvälisen suojelun hakija. Näin toimimalla on pystytty vastaamaan uhrin tarpeeseen saada majoitus ja siihen liittyvä tuki ympäri vuorokauden. Uhrin turvallisuuteen liittyviin riskeihin on vastattu myös henkilökunnan jatkuvalla läsnäololla ja kameravalvontajärjestelmillä.

Kansainvälistä suojelua hakeva ihmiskaupan uhri majoitetaan lähtökohtaisesti vastaanottokeskukseen, mutta myös tällöin arvioidaan aina uhriutumisen vaikutus hänen asuintarpeisiinsa (esim. turvallisuusuhka) ja hänet voidaan majoittaa myös muihin edellä mainittuihin asumisvaihtoehtoihin. Ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia on majoitettu alaikäisille tarkoitettuihin ryhmäkoteihin tai tukiasumisyksiköihin.

Joutsenon auttamisjärjestelmä tekee valtakunnallista yhteistyötä muiden vastaanottokeskusten kanssa. Vastaanottokeskukset eri paikkakunnilla (Turku, Vaasa, Kristiinankaupunki ja Oulu) ovat varautuneet järjestämään auttamisjärjestelmän pyynnöstä majoitusta alueeltaan uhrin nopeaa sijoittamista edellyttävissä tilanteissa ja tilanteissa, joissa se on tarkoituksenmukaista uhrin asuinkunnan kannalta. Valmiutta on tähän mennessä käytetty vasta muutamassa tapauksessa. Käytäntö on osoittautunut toimivaksi, kun ihmiskaupan uhrille tai uhriksi epäillylle on tarvittu pikaista majoitusta ja tukea vastaanottokeskuspaikkakunnan alueelta. Vastaanottokeskuksilla on perusvalmiudet tämänkaltaiseen toimintaan. Käytännössä Joutsenon auttamisjärjestelmästä on otettu yhteyttä valmiusverkostossa mukana olevaan vastaanottokeskukseen ja tehty kirjallinen toimeksianto majoituksen ja/tai palveluiden järjestämisestä uhrille tai uhriksi epäillylle.

Majoittamiseen ei liity yksinomaan fyysisen asumispaikan järjestäminen. Majoitusta järjestettäessä on otettava huomioon myös se, että uhrilla ei yleensä ole hallussaan minäkäänlaisia välttämättömyystavaroita. Hän tarvitsee myös usein apua asumiseen liittyvissä käytännön kysymyksissä.

5.4.6 Vastaanottoraha tai toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito

Vastaanottolain 19–21 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, myönnettävästä vastaanottorahasta. Vastaanottoraha on tarkoitettu ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos uhri on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Vastaanottokeskus tekee hakemuksesta vastaanottorahan myöntämistä koskevan kirjallisen päätöksen, joka on voimassa määräajan, esimerkiksi kuukauden.

Vastaanottolain 20 §:n mukaan vastaanottorahan määrä on vastaanottorahan perusosalla katettavien menojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Vastaanottolain 21 §:n mukaan ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttöraha, jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät 19 §:ssä tarkoitetut vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanottorahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

5.4.7 Turvallisen paluun tukeminen

Vastaanottolain 31 §:n mukaan ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, sekä maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaava avustus.

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM ja Maahanmuuttovirasto käynnistivät vuonna 2010 *Vapaaehtoisen paluuohjelman kehittäminen Suomessa* –hankkeen, jonka tavoitteena on kehittää ja vakiinnuttaa vapaaehtoisille palaajille suunnattuja tukipalveluita. Tukikelpoisia menoja voi aiheutua muun muassa sellaisista ihmiskaupan uhreista, jotka eivät ole EU-kansalaisia, ja joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa EU-alueella ja jotka haluavat palata vapaaehtoisesti kotimaahansa tai muuhun maahan, johon he voivat palata. IOM voi avustaa palaajaa hänen matkajärjestelyissään ja matkustusasiakirjojensa hankkimisessa sekä vastata hänen matkakuluistaan. IOM voi myös myöntää palaajalle taloudellista tukea uudelleenkotoutumista varten. Lisäksi voidaan avustaa palaajaa lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaan lentokentillä, jos hän tarvitsee apua esimerkiksi lähtöselvityksessä tai jatkolennot siirtymisessä. Kohdemaasta riippuen IOM voi avustaa tarvittaessa myös palaajan kohdemaan sisäisten matkojen järjestelyissä. Vuosittain on IOM:n avustamana palannut muutamia ihmiskaupan uhreja.

Joutsenon auttamisjärjestelmä tukee vastaanottolain säännösten perusteella sellaisten asiakkainaan olevien uhrien turvallista paluuta, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Käy-

tännössä Joutsenon auttamisjärjestelmä on tukenut vuosittain myös muutamia EU-kansalaisia palamaan kotimaahansa, koska he eivät ole voineet palata IOM:n tukemana. Joutsenon auttamisjärjestelmä voi myös tarvittaessa ottaa asiakkaan suostumuksella yhteyttä tämän kotimaan tai EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavan maan ihmiskaupan uhrien auttamisesta vastaavaan tahoon jatkoavun ja tuen varmistamiseksi. Asiakkaan paluu voidaan tällöin järjestää siten, että häntä ollaan saattamassa lentokentällä Suomessa ja hänen kotimaassaan tai EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa maassa ihmiskaupan uhreja auttava taho ottaa hänet vastaan lentokentällä. Erityisen haastavia kysymyksiä liittyy alaikäisten ihmiskaupan uhrien turvallisen paluun tukemiseen.

Sisäasiainministeriö on asettanut 31.10.2012 vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen (SM060:00/2012). Hankkeen tavoitteena on tehdä vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamisen edellyttämät tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi. Hankkeessa ei tarkastella kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvien kotikunnan omaavien henkilöiden paluumuuttoa.

10. Arviointia:

Ihmiskaupan uhrin auttamisen määrittelevä yksinomaan vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrille järjestämiseksi palveluiksi ja tukitoimiksi ei vastaa nykytilannetta, jossa vastuu auttamisesta jakautuu Joutsenon auttamisjärjestelmän ja kuntien kesken.

Vastaanottolain 33 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrille annettavista palveluista varsin yleisluonteisesti. Palveluiden sisältö tulee määrittää uhrin yksilöllisten tarpeiden perusteella.

Auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksen ohella asiakkaalle tehdään tarvittaessa vastaanottorahan myöntämistä koskeva päätös, joka on voimassa määräjän. Muista palveluista kuten majoituksen järjestämisestä ei tehdä erillistä kirjallista päätöstä.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Vastaanottolain ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan sääntelyn soveltamisala selkiinnytetään suhteessa kotikunnan omaavien uhrien auttamiseen niin, että kaikki ihmiskaupan uhrin saisivat yhdenvertaisesti oikean ja tarvittavan avun.**
- ⇒ **Ihmiskaupan uhrien auttamiseksi järjestettävien palveluiden ja tukitoimien suunnittelun ja toteutuksen tulee perustua yksilöllisiin tarpeisiin. On tarve pohtia, tulisiko annettavista palveluista tehdä erillinen päätös.**
- ⇒ **Selvitetään vastaanottolain ihmiskaupan uhrien auttamista tukevien palveluiden ja tukitoimien sisältöä ja riittävyttä sekä lain 33 §:n palveluvälikön mahdolliset muutostarpeet. Samassa yhteydessä arvioidaan myös kotikunnan omaavien uhrien asema (vrt. arviointilaatikko nro 12).**

5.4.8 Auttamistoimien järjestäminen

Vastaanottolain 34 §:n 2 momentin mukaan vastaanottokeskus voi järjestää 33 §:ssä tarkoitetut palvelut ja tukitoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Työministeriön 29.9.2005 asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää ja tehdä ehdotus ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvien toimenpiteiden järjestämiseksi ja lainsäädännön kehittämiseksi, suosittelee, että vastaanottokeskukset tekisivät puitesopimuksia eri toimijoiden kanssa auttamisjärjestelmän mukaisten palveluiden tarjoaji-

na.⁴⁹ Tänä päivänä Joutsenon auttamisjärjestelmän kautta rahoitettavien auttamistoimien järjestäminen tapahtuu puitesopimuksiin pohjautuvina ostopalveluina.

Joutsenon auttamisjärjestelmä ostaa erillisten sopimusten puitteissa asiakaskohtaisesti lainopillisia palveluja, uhrien tukityötä ja turvakotimajoitusta Pro-tukipiste ry:ltä, Rikosuhripäivystykseltä ja Monika-naiset liitto ry:ltä. Pro-tukipiste ry:n ja Rikosuhripäivystyksen kanssa on laadittu puitesopimukset. Lastensuojelulaitosten osalta auttamisjärjestelmällä ei ole ollut tarvetta tehdä erillisiä puitesopimuksia, koska sijoitustarpeessa toimija on aina paikkakunnan lastensuojelu, joka käyttää kunnan kilpailuttamia lastensuojelun toimintayksiköitä. Vuokra-asumispalveluita ostetaan asiakaskohtaisilla sopimuksilla Forenom Oy:ltä ja turvatalotasoista asumispalvelua Barbwire Oy:ltä. Maa-hanmuuttovirasto kilpailutti terveyspalvelut vuonna 2012 ja Joutsenon vastaanottokeskus turvapaikalliset vuonna 2013.

11. Arviointia:

On edelleen perusteltua, että Joutsenon auttamisjärjestelmä voi järjestää mahdolliselle ihmiskaupan uhrille annettavat palvelut ja tukitoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Kehittämisehdotus:

⇒ **Valtion ja järjestöjen puitesopimusmenettelyä kehitetään yhteistyössä ihmiskauppakoordinaattorin kanssa.**

5.5 Kunnan palvelut ihmiskaupan uhreille

5.5.1 Kotikunnan vastuun määrittäminen

Sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa väestökirjalaissa (141/69) tarkoitettu kotipaikka. Jollei henkilöllä ole edellä mainittua kotipaikkaa, pidetään häntä sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.⁵⁰

Ihmiskaupan uhrien oleskelupaikkakuntien kunnat vastaavat yleisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä sellaisille

⁴⁹ Ihmiskaupan uhrin auttaminen. Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi. Työhallinnon julkaisu 368/2006. Puitesopimuksia suositeltiin laadittavan ainakin turvakotijärjestelyjen ja lastensuojelulaitosten valmiuden varmistamiseksi. Työryhmä katsoi, että vastaanottokeskukset voivat tehdä yksittäistapauksissa tarvittavista arvoltaan vähäisemmistä erityispalveluista maksusitoumuksia auttamisjärjestelmään kuuluvien toimijoiden tai muiden palvelujen tarjoajien kanssa valtionhallintoa koskevien kilpailuttamissäännösten rajoissa.

⁵⁰ Väestökirjalaki (141/1969) on kumottu väestötietolailla (507/1993).

uhreille, joilla on kotikunta. Heidän palveluistaan ei ole erityissäännöksiä. Kotoutumislaissa on valtion rahoitusvastuuseen vaikuttavia säännöksiä. Kuitenkin myös kotikunnan omaaville uhreille tehdään käytännössä auttamisen aloittamista koskeva päätös Joutse-
non auttamisjärjestelmässä ja heidän asiakkuutensa on vireillä siellä. Auttamisjärjestel-
män roolia kotikunnan omaavien uhrien auttamisessa on kuvattu edellä jaksossa 5.3.4.

Kuntalaisuus määrittyy kotikuntalain 2 ja 4 §:n perusteella. Kotikunta määrätään maistraatissa. Kun henkilölle on määrätty kotikuntalain nojalla kotikunta, vastaa kotikunta palveluista. Käytännössä vaille kotikuntaa jäävät laittomasti maassa oleskelevat henki-
löt, EU:n kansalaiset, jotka eivät ole rekisteröineet oleskeluoikeuttaan ja henkilöt, jotka
ovat saaneet alle vuoden pituisen tilapäisen oleskeluluvan tai pitemmänkin tilapäisen
oleskeluluvan, jos tarkoitusta jäädä asumaan Suomeen vakinaisesti ei ole. Kotikuntalaki
jättää maistraateille harkintavaltaa liittyen tilapäisen (B) oleskeluluvan saaneiden koti-
kunnan rekisteröimiseen, minkä johdosta maistraattien käytännöt kotikunnan rekiste-
röinnissä saattavat vaihdella.

Uhrin kotikunnalla on asiakaslain 7 §:n perusteella velvollisuus laatia asiakkaalle palve-
lusuunnitelma. Suunnitelman kotikunnan omaavalle ihmiskaupan uhrille (auttamisjär-
jestelmän asiakkaalle) tekee siten kotikunnan sosiaalitoimi, jos se katsoo suunnitelman
tekemisen lain mukaisesti tarpeelliseksi. Kotikunta voi myös katsoa, että palvelusuunni-
telman tekeminen on 7 §:n mukaisesti ilmeisen tarpeetonta.

12. Arviointia:

*Myös kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien tulee saada ihmiskaupan uhrien tar-
peisiin vastaavia palveluita, joiden antaminen arvioidaan yksilöllisesti. Työryhmässä
on keskusteltu tarpeesta määritellä yleisellä tasolla valtion kustannusvastuulla olevat,
ihmiskaupan uhrien tarpeisiin vastaavat palvelut sekä se, miten uhrien yhdenvertainen
kohtelu avun saannissa turvattaisiin.*

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla laaditaan ohje kotikunnan omaa-
vien ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Ohjetta laadittaessa
arvioidaan myös ohjeen mukaisen toiminnan mahdolliset kustannusvaiku-
tukset.**

5.5.2 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Kunnassa asuvat ihmiskaupan uhrin voivat turvautua kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Sosiaalihuoltolain soveltamisala on määritelty lain 1 §:ssä. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuoltolain säännöksiä sovelletaan sosiaalihuoltoon siltä osin, kuin siitä ei lailla ole toisin säädetty. Kunnan tulee tarjota sosiaalihuollon palveluja laajemmin kuin terveyspalveluja, joita kunta tarjoaa pääasiassa kuntalaisille, muiden saadessa vain kiireellisen sairaanhoidon. Sosiaalipalveluita kunnan on tarjottava alueellaan asuvalle henkilölle, jos tämä niitä tarvitsee.

Kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvat tehtävät, joista kunnan tulee huolehtia sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään, on lueteltu lain 13 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan kunta vastaa sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle, sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen, ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä, sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä, sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä sekä sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen.

Sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä kunnan on huolehdittava, on lueteltu sosiaalihuoltolain 17 §:ssä. Sen mukaan kunnan on huolehdittava seuraavien sosiaalipalveluiden järjestämisestä: sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta ja toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Näistä palveluista sosiaalityöllä on suuri merkitys ihmiskaupan uhrin palveluissa. Lain 18 §:n mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan lain sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

Terveydenhuoltolain määrittelyt liittyvät moneen muuhun lakiin. Lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti lakia sovelletaan kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoito-laissa (1062/1989) säädetyn kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen ja sisältöön, jollei muussa laissa toisin säädetä. Terveydenhuoltoon sisältyvät terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito.

Potilaslaki puolestaan määrittelee potilaan asemaa ja oikeuksia terveydenhuollossa. Lain 1 §:n mukaisesti lakia sovelletaan potilaan asemaan ja oikeuksiin terveyden- ja sairaanhoitoa järjestettäessä, jollei muussa laissa toisin säädetä. Lain 2 luvun 3 §:n mukaisesti jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Suomessa tilapäisesti oleskelevien henkilöiden oikeudesta hoitoon on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai valtioiden välillä vastavuoroisesti sovitaan. Kunnan ja valtion velvollisuudesta järjestää terveydenhuollon palveluja on lisäksi voimassa, mitä kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoitolaissa, terveydenhuoltolaissa (1326/2010), tartuntatautilaissa (583/1986), mielenterveyslaissa (1116/1990), rikosseuraamuslaitoksesta annetussa laissa sekä terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa säädetään.

Terveydenhuoltolain 58 § määrittää potilaan kotikunnan vastuun hoidon kustannuksista. Pykälän 1 momentin mukaan, jos terveydenhuollon toimintayksikössä on hoidettavana potilas, joka ei ole toimintayksikköä ylläpitävän kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymää ylläpitävän kunnan asukas, on sen kunnan tai kuntayhtymän, jolla on vastuu hoidon järjestämisestä, korvattava hoidosta aiheutuneet kustannukset, jollei hoitokustannusten korvaamisesta muualla toisin säädetä.

5.5.3 Toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito

Toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea myönnetään kunnassa vakinaisesti tai muutoin kuin satunnaisesti asuville ulkomaalaisille tai maahan muuttaneille samoilla edellytyksillä kuin vakinaisesti kunnassa asuville kuntalaisille. STM:n toimeentulotukioppaassa tarkastellaan eri maahanmuuttajaryhmien oikeutta toimeentulotukeen. Käytännössä suurin osa ihmiskaupan uhreista tarvitsee toimeentulotukea, jolla turvataan mm. turvallinen asuminen ja muut elinkustannukset. Oppaassa todetaan muun muassa seuraavaa:

Kun oleskelulupa on määräaikainen (A- tai B-lupa) tai kun EU/ETA-kansalainen on oleskellut yhtäjaksoisesti Suomessa alle viisi vuotta (UlkL 161 g §), jolloin hänellä ei vielä ole oikeutta pysyvään oleskeluoikeuteen osoittavaan todistukseen (UlkL 161 h §), tällaisen ulkomaalaisen tulisi pääsääntöisesti tulla toimeen omilla tuloillaan ja varoillaan ja toimeentulotuen tarve tulisi olla lähinnä toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin mukaista eli kiireellistä, ellei hakijaa ole vapautettu ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesta toimeentuloedellytyksestä. Tilanne on sama myös, jos toimeentulotuen hakijalta puuttuu oleskelulupa tai hän ei ole rekisteröinyt oleskeluaan Suomessa (koskee myös turisteja), eikä henkilö ole vastaanottolain mukaisten vastaanottopalvelujen piirissä.

Kun on kysymys ulkomaalaisen tilapäisestä oleskelusta, henkilölle voidaan myöntää toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea. Yleensä kyseeseen tulee vain välttämätön tai kiireellinen toimeentulotuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön välttämätön toimeentulo kunnes hän palaa lähtömaahansa tai muutoin poistuu maasta.

5.5.4 Majoitus ja asuminen

Kuntien sosiaalitoimelta puuttuu valmiudet hätämajoitukseen tai turvatoimia vaativiin majoitusratkaisuihin. Ensi- ja turvakodit ovat pääsääntöisesti järjestöjen ylläpitämiä lähisuhde- ja perheväkivallan uhreille tarkoitettuja turvapaikkoja. Kunnat ostavat niiden palveluja maksusitoumuksin yleensä äideille lapsineen. Kuntien omat turvakodit (5) tarjoavat myös turvakotipalveluita. Turvakodit eivät välttämättä sovi ihmiskaupan uhrin majoittamiseen, varsinkin, jos majoittamiseen liittyy suuri turvallisuusriski. Tällaisessa tapauksessa uhri voidaan sijoittaa turvatalopalveluja tarjoaviin yksityisiin ”hotelleihin”, joissa on esim. turvamiesvalvonta. Lisäksi on todettava, että Suomen turvakotiverkosto on ensisijaiselle kohderyhmälleenkin riittämätön.

5.5.5 Turvallisen paluun tukeminen

Kotoutumislain 85 §:ssä säädetään kohtuullisten matka- ja muuttokustannusten korvaamisesta muun muassa sellaiselle jatkuvan oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhrille, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Kotoutumislain 47 §:n mukaan kunnalle korvataan 85 §:ssä tarkoitetun paluumuuton tukemisesta aiheutuneet kustannukset.

Nykylainsäädännössä on epäselvää, mikä taho vastaa ja millä tavoin sellaisten ihmiskaupan uhrien tuetusta vapaaehtoisesta paluusta, joilla on kotikunta, mutta jotka eivät kuulu kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentin henkilöpiiriin.⁵¹

13. Arviointia:

Kunnissa asuvat ihmiskaupan uhrin ovat keskenään erilaisessa asemassa auttamistoimien saamisen suhteen. Tämä johtuu muun muassa kuntien resursseista palvelujen järjestämisestä ja erilaisista oleskelulupastatuksista. Kuntien viranomaisten osallisuus ihmiskaupaa koskien vaihtelee suuresti, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa auttamistoimien järjestämiseen ja toteutumiseen.

Toisaalta myös lainsäädäntö (mm. kotikuntalaki) jättää lainsoveltajalle varsin paljon harkinnanvaraa, eivätkä lainsäädännön soveltamisen tueksi laaditut ohjeet aina johda yhdenmukaisiin käytäntöihin.

⁵¹ Vrt. edellä alaviite 25.

5.6 Lapsiuhrien ja täysi-ikäisten uhrien lasten asema

Auttamisjärjestelmään on otettu vuosina 2005-2012 yhteensä 23 alaikäistä.⁵² Lähes kaikki auttamisjärjestelmässä olleet lapsiuhrit ovat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Noin kolmasosa tapauksista on ollut nk. transit -tapauksia eli mahdolliset uhrin ovat olleet matkalla johonkin toiseen maahan, mutta Suomen rajatarkastusviranomaiset ovat keskeyttäneet heidän matkansa epäillessään tapaukseen liittyvän ihmiskauppaa. Lapsiuhrit ovat pääosin olleet seksuaalisen hyväksikäytön uhreja.

Lapsiuhrien erityisasema otetaan eri tavoin huomioon käytännön auttamistyössä. Heidän auttamisessaan korostuvat Joutsenon auttamisjärjestelmän yhteistyö eri toimijoiden kanssa ja lapsen edun huomioon ottaminen työskentelytavassa, kuten lapsen turvallisuuden huomioiminen sekä pysyvien ja turvallisten ihmissuhteiden mahdollistaminen asuin- ja sijoituspaikassa. Palveluita ja toimia lapselle suunniteltaessa hyödynnetään moniammatillisen arviointiryhmän asiantuntijoita ja mahdollisia muita ulkopuolisia asiantuntijoita kuten esimerkiksi lastensuojeluviranomaisia tai mielenterveys- ja muissa terveyspalveluissa toimivia viranomaisia. Lisäksi kuullaan lapsen huoltajaa tai edustajaa. Oulun vastaanottokeskus on yhteistyössä moniammatillisen arviointiryhmän kanssa laatinut viranomaiskäyttöön tarkoitetun *Alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttaminen -*työohjeen (16.10.2012).

Auttamisen piirissä on ollut enemmän täysi-ikäisten uhrien lapsia kuin varsinaisia lapsiuhreja. Usein heidän vanhempiensa kyky huolehtia heistä on heikentynyt. Osa lapsista saattaa myös itse olla ihmiskaupan uhreja. Jos heitä ei ole tunnistettu uhreiksi, heitä ei kuitenkaan rekisteröidä auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Joissakin tapauksissa on herännyt epäilyksiä myös sen suhteen, ovatko huoltajina/biologisina vanhempina esiintyvät henkilöt todella huoltajia/biologisia vanhempia. Ulkomaalaislaissa säädetään mahdollisuudesta osoittaa biologinen sukulaisuus toteen valtion varoista kustannettavan DNA-tutkimuksen avulla. Tämä mahdollisuus on kuitenkin rajattu yksinomaan tilanteisiin, joissa oleskelulupaa Suomeen haetaan perhesiteen perusteella, eikä säännöstä näin ollen ole mahdollista nyt puheena olevissa tapauksissa hyödyntää.

Lapsen asemaa ja oikeuksia ihmiskaupan uhrina on sivuttu edellä kansainvälisten velvoitteiden yhteydessä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja siihen liittyvän lapsikauppaa, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskevan valinnaisen pöytäkirjan lisäksi lapsiuhreja koskevaa sääntelyä on erityisesti EN:n yleissopimuksen 10, 14, 16 ja 28 artiklassa, EU:n ihmiskauppadirektiivin 13–16 artiklassa ja EU:n yleisen uhridirektiivin 1, 22 ja 24 artiklassa.

Vastaanottolain ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa 4 luvussa ei erikseen säädetä lapsiuhreista. Sääntelyä koskeneissa valmistelutöissä kuitenkin korostettiin lapsen edun huomioon ottamista yhtenä auttamisjärjestelmän toimeenpanon johtavana periaatteena.

⁵² Tilanne 12.11.2012 asti.

Muualla vastaanottolaissa on lapsen oikeuksia ja asemaa koskevia säännöksiä, joiden soveltamisen kohteena mainitaan nimenomaisesti myös ihmiskaupan uhriksi joutuneet lapset. Vastaanottolain 6 §:n mukaan lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Jos ihmiskaupan uhri tai uhriksi epäilty on alle 18-vuotias, on vastaanottolain 5 §:n mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa säädetään lapsen edun arvioimisesta.

Jos ihmiskaupan uhriksi joutunut lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, määrätään hänelle edustaja vastaanottolain 39 §:n mukaan viivytyksettä. Kotoutumislaissa on säännökset sellaisen oleskeluluvalla oleskelevan ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen edustamisesta, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa (7 luku).

EN:n yleissopimuksen 10 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti vailla huoltajaa olevan, uhriksi tunnistetun lapsen perhe on pyrittävä kaikin keinoin löytämään, jos se on lapsen edun mukaista. Ulkomaalaislain 105 b §:ssä säädetään ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai huoltajan jäljittämisestä. Vastuu jäljittämisestä on Maahanmuuttovirastolla. Mainittu lainkohta kattaa vain tilanteet, joissa ihmiskaupan uhri on hakenut kansainvälistä suojelua. Sitä vastoin sellaisen vailla huoltajaa olevan, ihmiskaupan uhriksi tunnistetun lapsen, joka ei ole hakenut kansainvälistä suojelua, perheen jäljittäminen on sääntelemättä. Käytännössä Joutsenon auttamisjärjestelmä voi avustaa uhria ottamaan yhteyttä Suomen Punaiseen Ristiin jäljittämisasiassa. Ihmiskaupan uhrien osalta jäljittämiseen liittyy erityisiä huomioon otettavia seikkoja kuten pelko uudelleen uhritumisesta ja turvallisuuden vaarantumisesta. Jäljittämisen aloittaminen ja sen suorittaminen edellyttävät erityistä varovaisuutta. Jos alaikäinen on otettu huostaan tai sijoitettu kiireellisesti lastensuojelulain nojalla, hänen luovuttamisensa eri maiden välillä liittyy erilaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka tulee huomioida.

Lastensuojelulakia sovelletaan Suomessa olevaan alaikäiseen lapseen. Lastensuojelulain lähtökohtana on lapsen edun huomioon ottaminen ja lapsen mielipiteen kuuleminen hänen kehitystasoaan vastaavasti. Lastensuojelulain 16 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelun järjestämisestä vastaa lapsen tai nuoren kotikunta. Jos se kunta, jossa lapsi tai nuori pääasiallisesti asuu, ei kotikuntalain 2 §:n tai 3 §:n 1 kohdan mukaan ole hänen kotikuntansa, lastensuojelun järjestämisestä vastaa lapsen tai nuoren asuinkunta. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, vastaa kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen tekemisestä lapsen tilapäinen oleskelukunta, jos lapsen koti- tai asuinkunta ei ole päätöstä tehtäessä tiedossa tai päätöksen tekemistä ei voida viivyttää vaarantamatta kiireellisen sijoituksen tarkoituksen toteutumista.

EU:n ihmiskauppadirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että lapsiuhreille sekä apua ja tukea saavien ihmiskaupan uhrien lapsille on kohtuullisessa ajassa tarjottava

mahdollisuus koulunkäyntiin. Suomessa perustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusopetuslain (628/1998) mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Käytännössä Joutsenon vastaanottokeskukseen majoitetut lapset ovat päässeet kouluun kohtuullisessa ajassa.

14. Arviointia:

Ihmiskaupan uhriksi joutuneet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja heidän suojelemiseensa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ihmiskaupan uhriksi tunnistettujen henkilöiden lasten oikeudellinen asema on epäselvä, eivätkä he näy Joutsenon auttamisjärjestelmän asiakastilastoissa, jos he eivät itse ole tunnistettuja uhreja.

Kuntien lastensuojeluviranomaisten rooli lapsiuhrien auttamisessa on keskeinen, koska kaikki lastensuojelutoimet ovat lastensuojeluviranomaisten toimivallassa. Toisaalta Joutsenon auttamisjärjestelmällä on ihmiskauppailmiöön ja lapsiuhrien auttamiseen liittyvä asiantuntijuutta.

Ulkomaalaislaissa säädetään kansainvälistä suojelua hakevan ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai huoltajan jäljittämisestä. Missään laissa ei tällä hetkellä säädetä sellaisen ilman huoltajaa maassa oleskelevan ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen vanhempien tai perheen jäljittämisestä, joka ei samanaikaisesti oleskele maassa kansainvälisen suojelun hakijana.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Lapsen asema, oikeudet ja tarpeet on tärkeä ottaa huomioon läpileikkaavasti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa sääntelyä kehitettäessä. Lapsiuhrien ollessa kyseessä tulee kaiken toiminnan perustana olla lapsen oikeuksista lähtevä kokonaisvaltainen lähestymistapa. Lasten kanssa työskenteleville on suunnattava koulutusta.**
- ⇒ **Lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikissa lasta koskevissa ratkaisuissa ja toimenpiteissä. Selvitetään, miten lapsen edun määrittäminen toteutettaisiin käytännössä.**
- ⇒ **On kiinnitettävä erityistä huomiota myös ihmiskaupan uhriksi tunnistettujen henkilöiden lasten asemaan ja avun tarpeisiin sekä siihen, että vanhempiensa/huoltajiensa mukana seuraavat lapset voivat itse olla ihmiskaupan uhreja tai vaarassa uhriutua.**
- ⇒ **Lainsäädäntöä kehitettäessä on tarve tarkastella Joutsenon auttamisjärjestelmän ja lastensuojeluviranomaisten välistä yhteistyötä.**
- ⇒ **Ihmiskaupan uhriksi tunnistetun ilman huoltajaa olevan lapsen perheen jäljittämisestä ei säännellä voimassa olevassa lainsäädännössä. Tulisi pohtia, minkä hallinnonalan vastuulle jäljittäminen kuuluisi ja missä laissa jäljittämisestä tulisi säätää.**

5.7 Ihmiskaupan uhrien suojele turvallisuushilta

Ihmiskauppaan ilmiönä liittyy useita eri henkilöpiireihin kohdistuvia turvallisuushiltoja. Uhrin lisäksi vaarassa voivat olla uhrin läheiset Suomessa tai ulkomailla, tai auttamiseen osallistuvat tahot. Uhreihin ja heidän läheisiinsä pyritään vaikuttamaan monin eri tavoin, heitä uhkaillaan ja manipuloidaan, ja heitä myös katoaa.

Voimassa olevassa lainsäädännössä vastuu ihmiskaupan uhrin turvallisuusriskien arvioimisesta ja turvallisuustoimenpiteiden suunnittelusta sekä niiden järjestämiseen osallistumisesta on säädetty moniammatillisen arviointiryhmän vastuulle. Muutoin uhrin suojelua ei vastaanottolain 4 luvussa säännellä. Moniammatillisessa arviointiryhmässä arvioidaan sekä uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus (vrt. jäljempänä kohta 5.8.). Poliisihallituksen ohjeen mukaan moniammatilliseen arviointiryhmään nimetyn poliisin tehtävänä on turvallisuushiltojen arviointi, ja hänen tulee tuntee uhka-arvioinnin periaatteet sekä viranomaisen mahdollisuudet hiltojen torjumiseen ja niiden poistamiseen.

Esitutkintaviranomaisilla (poliisilla ja Rajavartiolaitoksella) on osaamista turvallisuushiltojen selvittämisestä ihmiskauppatapauksissa. Myös Joutsenon auttamisjärjestelmälle on kehittynyt tietotaitoa erityisesti turvallisen majoituksen järjestämisessä. Uhka-arvioinnissa voidaan käyttää erityistä lomaketta, jonka poliisi täyttää omasta aloitteestaan tai auttamisjärjestelmän pyynnöstä. Valtaosalla auttamisen piirissä olleista henkilöistä ei ole arvioitu olevan ainakaan välitöntä fyysistä turvallisuushiltoa. Tämä koskee varsinkin ulkomailla uhrituneita, joihin ei Suomessa useinkaan kohdistu uhkaa järjestäytyneen rikollisuuden taholta. Ihmiskaupparikoksille on tyypillistä se, että välittömään henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhan sijaan on kysymys vaikuttamispyrkimyksestä tai sen uhasta, kun rikoksentekijä pyrkii vaikuttamaan siihen, ettei uhri puhuisi tai todistaisi.

Tarvittaessa Joutsenon auttamisjärjestelmä ryhtyy yhteistyössä poliisin kanssa turvallisuustoimenpiteisiin. Turvallisuudesta huolehditaan esimerkiksi hälytys- ja valmiusjärjestelyjen, vartiointipalvelujen ja poliisin kanssa sovittavien toimintatapojen avulla. Toistaiseksi alle kymmenen auttamisjärjestelmässä ollutta henkilöä on sijoitettu turvataloon. Turvataloon sijoittaminen perustuu aina tutkintaviranomaisen kirjalliseen arvioon. Jos henkilöllä ei ole kotikuntaa, turvatalossa majoittumisen kustannuksista vastaa Joutsenon auttamisjärjestelmä. Kotikunnan omaavia ihmiskaupan uhreja ei ole toistaiseksi sijoitettu turvataloon.

Erityisesti vakavimpien turvallisuushiltojen käsittelyä varten keskusrikospoliisissa suoritetaan erityistä henkilönsuojaamistoimintaa. Kysymys on muidenkin rikosprosessiin osallistuvien kuin uhrien suojaamisesta. Suojelun kohteena voi olla henkilö, joka on todistanut, todistaa tai jota kuullaan todistelutarkoituksessa tai asiantuntijana vakavaa rikosta koskevassa asiassa, ja johon kohdistuu tämän vuoksi vakava uhka. Perustellusta syystä suojelun kohteena voi olla myös muu kuin edellä mainittu henkilö. Henkilön-

suojaamistoiminta voi liittyä kaikenlaiseen rikollisuuteen. Sitä käytetään viimeisenä keinona, kun esimerkiksi paikallispoliisin suorittamia muita suojaamistoimia ei pidetä riittävinä. Toimenpiteinä käytetään esimerkiksi henkilön siirtämistä paikasta toiseen ja henkilöllisyyden vaihtamista.

Sisäasiainministeriö on 21.3.2012 asettanut erityistä henkilöturvallisuutta koskevan lainsäädäntöhankkeen (SM017:00/2012), jota on edeltänyt esiselvitys. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2014. Hankkeen tehtävänä on valmistella lainsäädäntömuutokset todistajansuojeluohjelman käyttöönottamiseksi. Hankkeen tavoitteen mukaisesti todistajansuojeluohjelmaan ottamisen tulisi aina olla viimeinen vaihtoehto ja ensisijaisesti tulisi soveltaa muita todistajansuojelutoimenpiteitä kuten prosessioikeudellisia keinoja.

15. Arviointia:

Ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyy läheisesti uhrin suojele mahdollisilta turvallisuusuhilta. Turvallisuusuhat voivat olla hyvin eritasoisia. Turvallisuusuhka voi kohdentua uhriin itseensä, hänen läheisiinsä tai uhrin kanssa työskenteleviin.

Uhrin, hänen Suomessa olevien läheistensä ja uhrin kanssa työskentelevien tahojen suojele turvallisuusuhilta on yksi poliisin perustehtävistä. Voimassa olevassa laissa poliisin rooli turvallisuusuhkien arvioijana on säädetty moniammatillisen arviointiryhmän kokoonpanon ja tehtävien kautta. Työryhmässä on keskusteltu siitä, miten uhrin, hänen läheistensä sekä uhrin kanssa työskentelevien tahojen suojeleluun liittyvät kysymykset olisi tarkoituksenmukaisinta käytännössä toteuttaa. Esillä on ollut Joutsenon auttamisjärjestelmän tai kunnan yhteistyö toimivaltaisen poliisilaitoksen kanssa uhrin suojeleluun liittyvissä kysymyksissä.

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **Selvitetään, miten uhrin, hänen läheistensä sekä uhrin kanssa työskentelevien tahojen suojeleluun liittyvät kysymykset olisi tarkoituksenmukaisinta käytännössä toteuttaa.**

5.8 Moniammatillinen arviointiryhmä ja sen toiminta

Vastaanottolain 37 §:n 1 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtajan päätöksen-
teen tukena ja ihmiskaupan uhrien palvelutarpeen arvioimista varten on vastaanottokes-
kuksen yhteydessä moniammatillinen arviointiryhmä. Lain 37 §:n 2 momentin mukaan
arviointiryhmässä on johtajan lisäksi oltava vähintään yksi sosiaalihuollon asiantuntija
ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja.
Tällä hetkellä arviointiryhmässä ovat edustettuina poliisi, keskusrikospoliisi, Rajavartio-
laitos, aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto, Oulun vastaanottokeskus ja lastensuo-
jeluviranomainen. Arviointiryhmän on 37 §:n 3 momentin mukaan tarvittaessa kuultava
asiantuntijoina kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä,
mielenterveystyön ja lastensuojelun asiantuntijoita ja muuta tahoa, joka on tarpeen ih-
miskaupan uhrin auttamiseksi.

Arviointiryhmän tehtävänä on vastaanottolain 37 §:n 4 momentin mukaan: 1) ihmiskau-
pan uhrin avuntarpeen sekä auttamista koskevien säännösten soveltamisen ja soveltami-
sen lakkaamisen arvioiminen; 2) ihmiskaupan uhrin sijoittamisen ja palvelutarpeen ar-
vioiminen; 3) ihmiskaupan uhrin turvallisuusriskien arvioimiseen ja turvallisuustoimen-
piteiden suunnitteluun ja järjestämiseen osallistuminen sekä 4) viranomaisten ja autta-
misjärjestelmän toimijoiden välisestä tiedonkulusta huolehtiminen. Säännöksen peruste-
luista ilmenee, että moniammatillista arviointiryhmää on ajateltu hyödynnettävän vas-
taanottokeskuksen johtajan apuna erityisesti arvioitaessa, onko kyseessä tilanne, jossa
henkilön voidaan muutoin olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai
erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa.

Moniammatillinen arviointiryhmä kokoontuu keskimäärin 4-5 kertaa vuodessa. Koko-
uksesta pidetään pöytäkirjaa, joka voidaan tarvittaessa liittää auttamisjärjestelmään ot-
tamista tai järjestelmästä poistamista koskevan päätöksen asiakirjoihin, jos päätöksestä
valitetaan. Arviointiryhmän jäsenet eivät ole kokouksissa aina fyysisesti läsnä, vaan
kokouksissa käytetään etäyhteyksiä (videoneuvottelut). Kiireellisissä tai selvissä ihmis-
kaupan uhrin tai uhriepäilyn tapauksissa ei arviointiryhmää kutsuta koolle, vaan uusista
tapauksista voidaan informoida seuraavassa arviointiryhmän kokouksessa. Auttamisjär-
jestelmään ottamisen ja -järjestelmästä poistamisen arvioinnissa on arviointiryhmän
asiantuntemusta hyödynnetty myös sähköisellä kirjeenvaihdolla.

Arviointiryhmän työskentelyn kautta on saatu ja välitetty tietoa ihmiskauppailmiöstä eri
toimialoilla sekä ihmiskaupan uhrien tai uhriksi epäiltyjen tilanteesta, palvelutarpeista ja
turvallisuusuuhkista. Arviointiryhmä myös etsii uusia uhrilähtöisiä ratkaisumalleja.
Ryhmän kautta on saatu asiantuntijatukea auttamisjärjestelmään ottamista koskevalle
pätöksenteolle silloin, kun on tarvittu rajanvetoa ihmiskaupparikoksen ja muun rikok-
sen välillä. Yhteistyön kautta on lisäksi luotu toimivia koulutusverkostoja ja edistetty
näin ihmiskauppa-aiheista koulutusta eri toimijoiden kesken.

Esitutkintaviranomaisen rooliin moniammatillisessa arviointiryhmässä vaikuttaa vuoden 2014 alussa voimaan tuleva uusi esitutkintalaki, joka velvoittaa aiempaa tiukemmin esitutkintaviranomaisen kirjaamaan ilmoituksen tietoonsa tulleen rikoksesta. Jo tänä päivänä voi olla niin, että uhri ei halua, että hänen asiansa saatetaan esitutkintaviranomaisen tietoon tai että asiassa aloitetaan esitutkinta, mutta moniammatillisen arviointiryhmän työn kautta poliisi joka tapauksessa saa tiedon asiasta. Poliisin rooliin moniammatillisessa arviointiryhmässä vaikuttaa myös se, jos turvallisuusuhkien arviointi päädytään vastaisuudessa osoittamaan toimivaltaisen poliisilaitoksen vastuulle.

16. Arviointia:

Ihmiskauppa-asioiden kiireellisyys ja asiakasmäärän kasvu ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että moniammatillinen arviointiryhmä ei ole toiminut laissa tarkoitetulla tavalla. Ei myöskään ole kohtuullista edellyttää, että se ottaisi kantaa jokaiseen yksittäiseen tapaukseen.

Monialaisen arvioinnin tarve on tunnistettu eri osa-alueilla myös kansallisesti ja sitä ollaan kehittämässä [mm. vakavan parisuhdeväkivallan uhrien auttamista käsitellään moniammatillisesti (MARAK eli moniammatillinen riskinarviointikokous)].

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **Monialaisen yhteistyön kehittäminen on perusteltua ottaen huomioon mm. EU:n yleinen uhridirektiivi, joka edellyttää yksilöllisen suojelutarpeen arviointimenettelyn kehittämistä. Yhteistyötä kehitettäessä otetaan huomioon kansallisen ihmiskaupakoordinaattorin vastuualue ja tehtävät.**

5.9 Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Vastaanottolaissa ei ole säännöksiä auttamista koskevien säännösten soveltamisen lakkaamisesta, eikä näin ollen ole säädetty, millä perusteella henkilö voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä. Kumotun kotouttamislain 3 §:n 5 momentissa säädettiin auttamisen lakkaamisesta.⁵³ Säännöksen perustelujen mukaan auttamisen lakkaamistilanne olisi

⁵³ Kotouttamislain 3 §:n 5 momentti:

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten soveltaminen lakkaa, kun 4 momentissa tarkoitettu ja perusteita ei enää ole tai avun tarvetta ei muusta syystä enää ole.

Kotouttamislain 3 §:n 4 momentti:

Säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta voidaan soveltaa henkilöön:

1) jolle on annettu ulkomaalaislain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jolle on myönnetty ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa tarkoitettu oleskelulupa; tai
2) jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa.

kyseessä esimerkiksi silloin kun ihmiskaupan uhri poistuu maasta, ihmiskauppatutkinta ei käynnisty tai se lopetetaan esimerkiksi kun riittävää näyttöä ei löydy, tai jos kolmannen valtion kansalainen saa jatkuvaan oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan tai EU-kansalainen ja häneen rinnastettava henkilö saa kotikunnan.⁵⁴

Vastaanottokeskuksen johtaja tekee vastaanottolain 36 §:n mukaan päätöksen auttamista koskevien säännösten soveltamisen lakkaamisesta. Vastaanottolain 37 §:n 4 momentin 1 kohdan perusteella moniammatillisen arviointiryhmän tehtävänä on ihmiskaupan uhrin auttamista koskevien säännösten soveltamisen lakkaamisen arvioiminen.

Käytännössä vastaanottokeskuksen johtaja päättää auttamisen lakkaamisesta konsultoituaan ensin moniammatillista arviointiryhmää. Syinä auttamisen lakkaamiseen ovat pääasiassa olleet oleskeluluvan tai vastaavan saaminen (22), maasta poistuminen (22), tuettu palaaminen (26), käännettäminen (5), poliisin, Rajavartiolaitoksen tai syyttäjän näkemys, ettei kyseessä ole ihmiskauppa (28), tuomioistuimen ratkaisu, ettei kyseessä ole ihmiskauppa (2) ja henkilön oma tahdonilmaisu tai käyttäytyminen (8).⁵⁵ Auttamisjärjestelmän päätökset perustellaan, ja niistä on valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

Kaikki tapaukset eivät eri syistä päädy syyttäjälle syyteharkintaa varten tai tuomioistuinkäsittelyyn. Käytännössä esimerkiksi uhrin poistuminen maasta, vaikeudet selvittää ulkomailla tapahtunutta rikosta, pääepäillyn kuolema tai pienen lapsen kuulemiseen liittyneet ongelmat ovat saattaneet johtaa siihen, että esitutkinta on jäänyt keskeneräiseksi. Toisaalta uhri on voinut tarvittaessa pysyä auttamisen piirissä siitä huolimatta, että esitutkinta on päättynyt. Kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri, vaikka ketään ei kyettäisi ihmiskaupparikoksesta tuomitsemaan.

⁵⁴ HE 183/2006 vp.

⁵⁵ Ajalla 2006-31.10.2013.

17. Arviointia:

Voimassa olevassa laissa ei säädetä auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Erityisen hankalia ovat käytännössä sellaiset tapaukset, joissa asian esitutkinta ei käynnisty lainkaan tai se pitkittyy. Jatkotyössä on tarve pohtia auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan päätöksen tekemistä uhrin kokonaistilanteen arvioinnin perusteella. Lisäksi on pohdittava kohtuullista aikaa, jonka kuluessa uhrin edellytetään poistuvan auttamisjärjestelmästä päätöksenteon jälkeen, sekä tarvittavia toimenpiteitä kyseisenä aikana.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **On tarve säätää auttamisjärjestelmästä poistamisen edellytyksistä, jotta järjestelmä olisi läpinäkyvä ja ennustettava.**
- ⇒ **On tarve pohtia auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättymisen vaikutusta kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamistoimiin ja niistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.**

6 Kolmannen sektorin rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa

6.1 Järjestöt ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa

Kolmannen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan asemaa osana ihmiskaupan vastaista toimintaa on korostettu erilaisissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa kuten EN:n yleissopimuksessa. Kolmannen sektorin toimijoilla tarkoitetaan tässä selvityksessä järjestöjä, joilla on ammatillisesti johdettua palveluntarjontaa määritellyille kohderyhmille ja jotka osana asiakastyötään tekevät työtä myös ihmiskaupan uhrien parissa. Järjestöt toimivat yhteistyössä eri viranomaisten kanssa ja täydentävät viranomais toimintaa järjestötoiminnalle ominaisia asiakastyön periaatteita kunnioittavasti. Ihmiskaupan vastainen toiminta järjestöissä tarkoittaa em. suoraa asiakastyötä uhrien tunnistamisvaiheessa ja uhrien ohjaamisessa auttamisjärjestelmään sekä muiden palveluiden järjestämistä ihmiskaupan uhreille.⁵⁶

Oletettujen uhrien kanssa toimivilla järjestöillä tulee olla kattava ja ajantasainen tieto suomalaisesta (ja kansainvälisestä) ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, joka koskee ihmiskaupparikosten uhrien asemaa (esim. auttamisjärjestelmä, rikosprosessi, oleskeluluvat). Ihmiskaupparikosten uhrien kanssa työskentely edellyttää järjestöiltä myös oletettujen rikosten uhrien kohtaamiseen liittyvää päivitettyä asiantuntemusta, kuten koulutusta traumatisoituneiden ihmisten kanssa työskentelemisestä. Työn laadun ja turvallisuuden varmistamiseksi järjestöjen ihmiskaupan uhrien parissa toimivia työntekijöitä suojaavien turvarakenteiden tulee olla kunnossa ja heidän tulisi saada esimerkiksi ammatillista työnohjausta.

⁵⁶ Asiakastyöllä ihmiskaupan uhrien parissa tarkoitetaan tässä a) uhrien tunnistamista; b) oletetuille uhreille suunnattua ihmiskaupan uhrien oikeuksista, auttamisjärjestelmästä sekä rikosoikeudellisesta prosessista kertomista/neuvontaa; c) auttamisjärjestelmään/rikosoikeudelliseen prosessiin ohjaamista ja siihen liittyvää tukityötä; d) virallista sovittua tukityötä auttamisjärjestelmässä olevien mahdollisten uhrien kanssa; e) työtä mahdollisten ja muodollisesti tunnistettujen uhrien kanssa siinä vaiheessa, kun ihminen on poistumassa tai jo poistettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Lisäksi osa järjestöjen tunnistamista oletetuista ihmiskaupan uhreista ei eri syistä johtuen koskaan etene viranomaisten tietoon, mutta asiakas saattaa silti pysyä kontaktissa järjestöihin.

18. Arviointia:

On esitetty, että ihmiskaupan vastaisen järjestötyön organisoimiseksi tulisi nimetä avainjärjestöjä, joiden toiminnan laatu voitaisiin varmistaa yhteisesti sovitulla ja jaetuilla kriteereillä. Kriteereistä tulee vielä erikseen neuvotella kolmannen sektorin toimijoiden sekä keskeisten viranomaisten kesken. Avainjärjestöjen nimeämisessä tulee huomioida maantieteellinen kattavuus. Lisäksi on esitetty, että avainjärjestöistä muodostettaisiin kansallisesti kattava niin sanottujen avainjärjestöjen verkosto, joka kehittäisi ja ylläpitäisi kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntemusta sekä uhrien tunnistamiseen, tukipalvelujen tuottamiseen ja uudelleen uhriutumisen ennaltaehkäisyyn liittyvää osaamista.

Nimettävä kansallinen ihmiskauppakoordinaattori voisi olla taho, joka yhteistyössä kolmannen sektorin edustajien ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan kanssa määrittelisi ne kriteerit, joilla kansalaisjärjestöt voisivat saada esimerkiksi valtion rahoitusta ihmiskaupan vastaiseen toimintaansa. Kansallinen ihmiskauppakoordinaattori voisi olla myös valitsemassa ne järjestöt, joille tätä rahoitusta jatkossa myönnettäisiin.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Kolmatta sektoria edustavien kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta ja osaamista ihmiskauppa-asioissa tulee vahvistaa ja ylläpitää tiedotuksella ja koulutuksella.**
- ⇒ **Selvitetään mahdollisuutta nimetä ihmiskaupan vastaisen järjestötyön organisoimiseksi avainjärjestöjä, joiden tulee täyttää tietyt yhteisesti sovitut laatu-kriteerit. Kriteereistä neuvoteltaisiin yhteistyössä kolmannen sektorin toimijoiden sekä keskeisten viranomaisten, kuten kansallisen ihmiskauppa-koordinaattorin ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan kanssa.**
- ⇒ **Niillä alueilla, joilla ei ole ihmiskaupan vastaiseen työhön perehtyneitä järjestöjä, järjestetään koulutusta riittävän osaamisen takaamiseksi.**

6.2 Järjestöjen käytännön toiminta

Järjestöillä on kontakteja ihmisryhmiin, joita yhteiskunnan tarjoamat viralliset palvelut eivät eri syistä tavoita tai joihin näillä ihmisillä ei ole pääsyä tai tietoa ja uskallusta hakeutua.⁵⁷ Palveluihin pääsyyn ja hakeutumiseen voivat vaikuttaa esimerkiksi kielelliset ja kulttuuriset esteet, tiedon puute, yksilön maassaoleskelustatus ja sen vaikutus oikeudelliseen asemaan, pelko ja epäluulo viranomaisia kohtaan, heikko asema yksilölle merkittävässä yhteisössä, väärinkäsitykset ja joskus tarkoituksellisesti annettu virheellinen tieto suomalaisen yhteiskunnan tarjoamista mahdollisuuksista. Järjestöjen luomien kontaktien kautta voidaan haavoittuvassa asemassa oleville ihmiskaupan ja muidenkin rikosten uhreille tiedottaa mahdollisuuksista hakea apua ja heidän oikeuksistaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Siten järjestöt toimivat myös välittäjänä ja sillanrakentajana viranomaisten ja marginaalisessa asemassa elävien ihmisryhmien välillä.

Osa järjestöistä tarjoaa palveluita matalan kynnyksen periaatteen mukaisesti. Matalan kynnyksen palveluita määrittävät palveluiden anonyymiyys (nimettömyys), luottamuksellisuus ja maksuttomuus asiakkaalle. Osa järjestöistä tekee ostopalvelusopimuksilla tukityötä Joutsenon auttamisjärjestelmässä oleville ilman kotikuntaa oleville ihmis-kaupparikosten uhreille. Kunnat eivät ole tehneet vastaavia sopimuksia kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien osalta.

Järjestöt tekevät tukityötä myös niiden ihmiskaupan uhrien kanssa, jotka on poistettu auttamisjärjestelmästä. Nykyisin tämä tukityö on jäänyt järjestöjen omalle vastuulle ja sitä on tehty riittämättömillä resursseilla. Merkittävä uudelleen uhriutumisen riskiä nostava tekijä on auttamisjärjestelmästä poistetun asiakkaan putoaminen palveluiden ulkopuolelle, koska hän ei saa arkeensa ja asioidensa hoitamiseen riittävästi tukea.

Osana aktiivisesti ihmiskaupan vastaista työtä tekevien järjestöjen perustoimintaa on myös kansainvälisten verkostojen luominen ja ylläpitäminen varsinkin merkittävien lähtö- ja kauttakulkumaiden kansalaisjärjestöjen kanssa. Konkreettisissa suunnitellun paluun tapauksissa järjestöjen mahdollinen mukanaolo rahoitetaan ostopalveluna.

⁵⁷ Tällaisia haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä ovat esimerkiksi (nk. paperittomat) siirtolaiset, seksi- ja erotiikka-alalla toimivat ihmiset, kerjäläiset, erilaisiin vähemmistöihin lukeutuvat ihmiset tai vaikkapa tiettyyn marginalisoituun alakulttuuriin lukeutuvat ihmiset. Myös rikoksessa/hyväksikäytössä uhriutumiseen liittyvä häpeä, pelko, traumatisoituminen tai uhrin kokemaa pelottelu tai uhkailu voivat estää avun hakemisen viranomaisten/virallisen yhteiskunnan tarjoamien väylien kautta.

19. Arviointia:

Järjestöjen tekemä ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja tukityö on toiminut vähäisillä resursseilla ja sen kehittäminen osana kansallista ihmiskaupan vastaista toimintaa on ollut puutteellista.

Ostopalvelusopimuksia järjestöjen ja auttamisjärjestelmän välillä tulisi edelleen jatkaa ja kehittää. Myös kuntien ja järjestöjen yhteistyötä ihmiskaupan uhrien tukemisessa tulisi kehittää.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ Joutsenon auttamisjärjestelmän ja järjestöjen tekemää yhteistyötä tulisi kehittää suunnitelmallisemmaksi.
- ⇒ Järjestöjen ja kuntien välistä suunnitelmallista yhteistyötä ihmiskauppa-asiakkuuksissa tulee kehittää.
- ⇒ Järjestöjen osaamista ja resursointia ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen sekä neuvonta- ja tukipalveluiden tarjoamiseen tulee kehittää alueellinen kattavuus ja erilaiset kohderyhmät huomioiden.

6.3 Järjestöjen rooli tiedonkeruussa

Järjestöille kertyy tietoa sekä viralliseen auttamisjärjestelmään tai muiden viranomaisten tietoon päätyvistä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista että myös niistä uhreista, jotka kieltäytyvät ottamasta yhteyttä viranomaisiin. Järjestötoimijoilta kerättävä tieto kansalliselle ihmiskaupparaportoitajalle ja GRETA:lle on todettu sekä EU:n ihmiskauppadirektiivissä⁵⁸ että EN:n yleissopimuksessa (38 artiklan 3 kohta).⁵⁹

20. Arviointia:

Kaikilla julkista ihmiskaupan vastaisen työn rahoitusta saavilla järjestöillä tulisi olla rahoitusperiaatteeseen liittyvä vastuu kerätä anonymiä tietoa tunnistamistaan ihmiskaupparikosten uhreista ja välittää sitä kansalliselle ihmiskauppakoordinaattorille. Tietoja tulisi välittää järjestöjen työssä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista. Uhreja koskevien tietojen kerääminen voi edistää esimerkiksi uhreille tarjottavien tukitoimien kehittämistä, jos anonymiä tietoa kertyy myös ihmiskaupparikosten uhreista, jotka eri syistä eivät päädy viranomaisten tietoon. Tiedonkeruu ja -välittäminen tulee suunnitella ja toteuttaa niin, ettei se vaaranna haavoittuvassa asemassa elävien ihmisten mahdollisuutta saada apua ja luottamuksellista neuvontaa nimettömästi matalalla kynnyksellä.

Kehittämisehdotus:

- ⇒ **On tarve selvittää yhteistyössä kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin kanssa, mitkä ovat niitä välttämättömiä tietoja, joita julkista ihmiskaupan vastaisen työn rahoitusta saavien kolmannen sektorin toimijoiden tulisi kerätä ja välittää mm. kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin tietoon ihmiskaupan vastaisen toiminnan arvioimiseksi ja kehittämiseksi sekä ihmiskauppatilanteen seuraamiseksi.**

⁵⁸19 artikla

Kansalliset raportoitajat tai vastaavat mekanismit

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet nimetäkseen kansallisen raportoitajan tai luodakseen vastaavan mekanismin. Tällaisten mekanismien tehtäviin kuuluvat muun muassa ihmiskaupan suuntauksien arviointi, ihmiskaupan torjuntatoimien tulosten punninta, mukaan lukien tilastojen keruu tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien tällä alalla toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa, sekä raportointi.

⁵⁹Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) voi pyytää tietoja kansalaisyhteiskunnalta.

7 Ihmiskaupan uhrin auttamisen rahoitus

7.1 Vastaanottolain mukainen rahoitus

Ihmiskaupan uhrien auttamista 2000-luvun puolivälissä kehitettäessä lähtökohtana oli hyödyntää voimassa olleita palvelujärjestelmiä mahdollisimman pitkälle ja määrittää rahoitusvastuut kuntien ja valtion kesken. Ajateltiin, että ihmiskaupan uhrilla ei ole Suomessa kotikuntaa, minkä vuoksi hän ei kiireellisiä tilanteita lukuun ottamatta ole oikeutettu kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä luoda valtion vastuulle rahoitusmekanismi, jonka kautta voitaisiin rahoittaa uhrin auttamista erityisesti mahdollisen uhrin tunnistamisen ja oleskeluluvan myöntämisen välisenä aikana. Tähän vaiheeseen toimintasuunnitelmassa ehdotettiin perustettavaksi työministeriön hallinnoimien turvapaikanhakijoiden vastaanotto- ja kotouttamisjärjestelmien yhteyteen rahoitusmekanismi.⁶⁰

Vastaanottolain 7 §:n nojalla valtio vastaa ihmiskaupan uhrin auttamisen rahoituksesta ja kustannuksista talousarvion puitteissa. Maahanmuuttoviraston vastuulla on maksaa vastaanottolain 7 §:n mukaan palvelujen tuottajalle korvauksia sellaisen ihmiskaupan uhrin auttamisesta, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Maahanmuuttovirasto maksaa hakemuksesta ilman huoltajaa olevan lapsen, jolla ei ole oleskelulupaa Suomessa, edustajan palkkion tämän edustajan tehtäviin käyttämän ajan perusteella ja korvauksen edustamisesta aiheutuneista kuluista.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen menot rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 26.40.63 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto (arviomääräraha). Momentin päätösosan 1 kohdan mukaan määrärahaa saa käyttää ilman kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa olevan ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuvien kulujen korvaamiseen vastaanottorahaa lukuun ottamatta. Vuonna 2012 momentin määrärahoista käytettiin noin 1 095 000 € ihmiskaupan uhrien auttamisen kuluihin.

Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavia tukia koskevan momentin (26.40.63) pääosan mukaan ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, myönnetään vastaanottoraha välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muulla tavalla. Jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttöraha. Vuonna 2012 momentin määrärahoista käytettiin noin 73 000 € ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Tietoja kustannuksista ei ole saatavissa aikaisemmilta vuosilta, eikä myöskään tietoja kustannuksista asiakasta kohden vuorokaudessa.

⁶⁰ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 18/2005. Helsinki 2005.

Ihmiskaupan uhrien auttamiseen kohdentuneet toimintamenot olivat vuonna 2012 yhteensä 291 000 €. Vuoden 2012 lopussa auttamisjärjestelmässä oli 96 asiakasta. Uhrien auttamisen menoihin käytettiin yhteensä noin 1,2 milj. €, josta pääosa, noin 902 100 €, kohdentui täysi-ikäisten ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Suurin yksittäinen asiakasmenoerä oli kiinteistökulut, jotka olivat 437 700 €. Kiinteistökuluihin sisältyy erityisesti turva-asuminen ja muiden asuntojen vuokraaminen. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien asiakasmenot olivat 265 516 €, jotka koostuivat pääosin palveluiden ostoista sosiaalihuollosta, lastensuojelusta sekä oikeusavusta ja tulkkauksesta. Vuoden 2012 lopussa auttamisjärjestelmässä oli yksi alaikäinen ihmiskaupan uhri.

Vuonna 2013 auttamisjärjestelmään kohdentuu noin 4,5 htv:n työpanos ja Joutsenon vastaanottokeskuksen ihmiskaupan uhrien auttamiseen kohdentuvat toimintamenot nousevat arviolta 325 000 €:oon.

21. Arviointia:

Kokonaiskuvaa ihmiskaupan uhrien auttamisesta aiheutuneista kustannuksista ei ole mahdollista saada, koska valtion talousarvion momenttia 26.40.63 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto (arviomääräraha) käytetään ainoastaan ilman kotikuntaa Suomessa olevien ihmiskaupan uhrien auttamisesta aiheutuvien kulujen korvaamiseen, eikä vastaavaa euromääräistä tietoa ole kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamisesta aiheutuneista kustannuksista.

7.2 Kuntarahoitus

Kotikunnassa asuvia uhreja autetaan yksilöllisiin tarpeisiin pohjautuen kunnan palvelujärjestelmästä. Tietoa ei ole siitä, kuinka suuri osa kunnan peruspalvelubudjetista on alun perin kohdistettu juuri ihmiskaupan uhreille tai siitä, kuinka suuri osa budjetista käytetään tähän tarkoitukseen. Kunnan peruspalvelut rahoitetaan kunnan niihin osoitettavilla määrärahoilla sekä valtionosuudella. Valtionosuuden jakamiseen kunnille vaikuttaa myös jakamisperusteina käytetyt indeksit, kuten kunnan väestö ja sen ikärakenne.

Uhrit saattavat tarvita myös erityisasemastaan johtuvia palveluita, joita kunnat yhteistyössä auttamisjärjestelmän kanssa järjestävät. Kunnan peruspalvelut eivät välttämättä vastaa ihmiskaupan uhrin erityisiin tarpeisiin. Lisäksi kaikki uhrit eivät välttämättä tarvitse juuri samanlaista apua ja tukea, vaan niiden tarve ja sisältö vaihtelevat. Kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamiseksi kunta voi joutua ostamaan palveluita muualta maksusitoumuksella silloin, kun palvelua ei ole saatavissa kunnan normaaleissa peruspalveluissa. Tietoa ihmiskaupan uhrien erityisiin tarpeisiin vastaavien palveluiden vuosittaisesta rahoituksesta kerää työ- ja elinkeinoministeriö ELY-keskusten kunnille ihmiskaupan uhrien palveluista maksamien korvausten kautta.

7.3 Kotoutumislain mukaiset valtion korvaukset kunnille

Kotoutumislain soveltamisalaa määrittävän 2 §:n ja laskennallisen korvauksen maksamista sääntelevän 45 §:n mukaisesti kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella jatkuvan oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin kuntaan osoittamisesta, ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä.

Lisäksi kotoutumislain 53 §:n mukaan kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävää terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävää toimenpiteestä ja palvelusta.

Kotoutumislain 53 §:n taustalla on aiemman lain 4 §, jossa säädettiin ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien erityistarpeiden kustannusten korvaamisesta. Kyseisen säännöksen perusteluissa täsmennettiin, että kyseeseen ei tulisi uhrien auttamisessa käytössä olevien palvelujen ja tukitoimien koko kirjo, vaan esimerkiksi tietyt erityispalvelut kuten kikutettuihin ja hyväksikäytettyihin erikoistunut psykologinen tai psykoterapeuttinen tuki tai pienessä kunnassa esiin tuleva useampien ihmiskaupan uhrien auttamista kerrallaan vaativa tapaus, joka saattaa aiheuttaa kunnan sosiaali- ja terveystoimen määrärahoihin nähden hyvinkin suuria kustannuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön 29.10.2013 antamassa ohjeessa kotoutumisen edistämistä annetun lain mukaisten korvausten maksamisesta kunnalle on ohjeistettu lain 53 §:n soveltamista.⁶¹ Ohjeen mukaan korvausten piiriin kuuluva ihmiskaupan uhri voi olla myös Suomen kansalainen, kuten hallituksen esitykseen on kirjattu.⁶² Lisäksi ohjeessa on todettu, että korvausten piiriin kuuluu myös kunnassa asuva, erityisen avun tarpeessa oleva henkilö, jolla on todistajan asema tai muuten keskeinen osa ihmiskaupparikoksen tutkinnassa, mutta jolla ei esimerkiksi heikon asemansa ja hyväksikäyttökokemuksien vuoksi ole ilman tukea edellytyksiä yhteistyöhön ja selkeään päätökseen rikollisten vaikutuspiiristä poissa pysyttelemiseen.

Korvausohjeen mukaan ihmiskaupan uhrin kotoutumislain 53 §:n mukaiset erityistarpeet voivat johtua uhrin henkisestä ja fyysisestä kunnosta tai ihmiskauppailmiön monitahoisuudesta. Korvattavien kustannusten tulee aiheutua ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Kysymykseen saattavat tulla esimerkiksi kikutettuihin ja hyväksikäytettyihin erikoistunut psykologinen tai psykoterapeuttinen tuki ja tämän yhteydessä tarvittava tulk-

⁶¹ TEM/2331/00.03.05.02/2013.

⁶² Vrt. HE 185/2010 s. 65, jossa todetaan, että lakia ei sovellettaisi henkilöön, jolla on Suomen kansalaisuus, paitsi jos kyseessä on ihmiskaupan uhri.

kaus, asumiseen ja sen turvallisuuteen liittyvät erityisjärjestelyt, muuttaminen pois työnantajan järjestämästä asunnosta tai kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden uhkaan liittyvät, yhteistyössä poliisin kanssa toteutetut hälytysjärjestelmät, vartiointi ja piilomajoitus mahdollisesti toisella paikkakunnalla. Myös muun muassa nimen ja henkilötunnuksen vaihtaminen sekä ulkonäön kohtuullinen muuttaminen uhrin tunnistamisen estämiseksi saattavat olla tarpeen. Toimenpiteet voidaan lopettaa, kun olosuhteita niiden ylläpitämiseksi ei enää ole olemassa (esimerkiksi rikollisjärjestön uhka katsotaan yhteistyössä poliisin kanssa päättyneeksi).

Korvausta maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity kotikunta ulkomaalaislain 52 a §:n tai 52 b §:n perusteella tai kuntarekisterimerkinnän puuttuessa hänelle on myönnetty oleskelulupa tai harkinta-aika edellä mainittujen lainkohtien mukaisesti.

Jos kyseessä on muu kuin ulkomaalaislain 52 a §:n tai 52 b §:n perusteella ihmiskaupan uhriksi katsottu henkilö eli henkilö, jonka voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa, korvausta voidaan maksaa siitä alkaen kun Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja on tehnyt päätöksen henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmän piiriin. Korvausaika alkaa tällöin Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksestä. Näiden henkilöiden osalta ei kunnalle makseta laskennallista korvausta.

Kotoutumislakiin perustuvaa korvausta ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettyjen toimenpiteiden ja palvelujen kustannuksista haetaan ELY-keskukselta. ELY-keskuksen on pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Kotoutumislain 54 §:n mukaan kunnan on haettava korvausta ELY-keskukselta viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Kotoutumislain 6 luvun säännösten perusteella kunnille voidaan korvata myös muita ihmiskaupan uhreista aiheutuneita kustannuksia. Lain 45-49 §:n mukaisia kunnalle korvattavia kustannuksia ovat laskennallisten korvausten lisäksi korvaukset kotoutumistuesta ja toimeentulotuesta, paluumuuttoavustuksesta, tulkitsemisen järjestämisestä ja erityiskustannuksista. Näitä kustannuksia voidaan lain 2 §:n 2 momentin mukaan korvata kuitenkin vain sellaisista ihmiskaupan uhreista, jotka ovat saaneet oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella sekä heidän perheenjäsenestään tai muusta omaisestaan, jos perheside on muodostettu ennen Suomeen tuloa. Kyseisillä perusteilla on oleskelulupia myönnetty vain vähän. Ihmiskaupan uhreista lain 45-49 §:n mukaisia kustannuksia voidaan korvata kunnalle pääsääntöisesti kolmen vuoden ajalta, mutta 49 §:n mukaisia erityiskustannuksia 10 vuoden ajalta.

Käytännössä kunnat ovat hakeneet korvauksia ELY-keskuksilta vain vähän. Vuonna 2012 kotoutumislain 53 §:n nojalla kunnille maksettiin korvauksia yhteensä vain 48 000 euroa.

22. Arviointia:

Kunnat ovat hakeneet korvauksia ELY-keskuksilta vain vähän. On arvioitu, että eräinä syinä korvausten vähäiseen hakemiseen voivat olla työläs hakumenettely ja se, että kunnilla ei ole riittävästi tietoa siitä, mistä kustannuksista ja keiden osalta korvauksia voi hakea. Yhtenä syynä on myös pidetty korvausten takautuvaa maksumenettelyä.

ELY-keskuksen ihmiskaupan uhrien korvauksia koskevaa lausuntopyyntöä ei ole pidetty toimivana menettelynä silloin, kun henkilö ei enää ole auttamisjärjestelmän asiakkaana. Auttamisjärjestelmällä ei tällöin enää ole ajankohtaista tietoa uhrin auttamisen tarpeista.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **TEM:ssä kehitetään parhaillaan kuntakorvausten hakemista ja maksamista koskevaa järjestelmää ja tässä yhteydessä lisätään tietoisuutta korvausten hakemisesta ja maksamisesta.**
- ⇒ **Jatkossa on syytä pohtia auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättymisen vaikutuksia korvauskäytäntöihin.**

7.4 Järjestöjen toiminnan rahoitus

Ihmiskaupan vastaista työtä sekä uhrien tunnistamista ja tavoittamista toteutetaan järjestöissä käytännössä hankerahoituksella. Uhrien auttamistoimien rahoitus perustuu Joutsenon auttamisjärjestelmän kanssa tehtäviin asiakaskohtaisiin sopimuksiin. Järjestöjen ihmiskaupan vastainen työ on yksi Suomessa yhä vähäisesti resursoitu ja kehitetty alue. Toiminnan rahoitusta ei ole toistaiseksi ratkaistu kestäväällä tavalla esim. niin, että ihmiskaupan vastainen työ voitaisiin saattaa osaksi järjestöjen perustoimintaa ja tulostavoitteita. Uhrien tunnistaminen edellyttää järjestöissä asiantuntemusta ja riittäviä henkilö- ja aikaresursseja. Hankkeisiin sidottu rahoitus ei mahdollista asiantuntevien työntekijäresurssien ja vastuiden jatkuvaa ylläpitämistä. Ihmiskaupparikosten uhrien tunnistaminen ja tukeminen edellyttää järjestöjen työntekijöiltä monialaista osaamista, joten hankeluontoisesta rahoituksesta johtuvat muutokset henkilökunnassa aiheuttavat helposti katkoksia ihmiskauppaa koskevassa asiantuntemuksessa. Kestävä rahoitus mahdollistaa ihmiskaupan vastaisen toiminnan kannalta keskeisen asiantuntemuksen kerryttämi-

sen, säilyttämisen sekä jakamisen järjestöjen sisäisesti ja laajemmin kolmannen sektorin kentällä.

23. Arviointia:

Järjestöjen rahoitus ei voi perustua lyhytaikaiseen hankerahoitukseen, vaan rahoituspäätösten tulee mahdollistaa pitkäjänteinen työ uhrien tunnistamisen ja auttamisen eri vaiheissa. Mallina voisivat olla esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen rahoituspäätökset, joissa tehdään päätöksiä vähintään neljän vuoden perspektiivillä (ohjeelliset rahoituspäätökset neljän vuoden rahoitusajalle, tilitykset ja raportoinnit vuosittain).

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Jotta järjestöt voisivat toteuttaa tehokkaasti ihmiskaupan vastaista toimintaa, tulisi niiden työn olla kestävästi rahoitettua.**
- ⇒ **Nimettävä kansallinen ihmiskauppakoordinaattori voisi olla taho, joka yhteistyössä kolmannen sektorin edustajien kanssa määrittäisi ne kriteerit, joilla kansalaisjärjestöt voisivat saada (valtion) rahoitusta ihmiskaupan vastaiseen toimintaansa. Kansallinen ihmiskauppakoordinaattori voisi olla myös valitsemassa ne järjestöt, joille tätä rahoitusta jatkossa myönnettäisiin.**

8 Ihmiskaupparikoksen tutkinta

8.1 Suomessa tapahtuneen rikosepäilyn selvittäminen

Ihmiskauppa on ilmiönä muun muassa orjuuden ja pakkotyön muodossa vanha, mutta rikosnimikkeenä se on vielä verrattain uusi. Ihmiskaupalle niin ilmiönä kuin rikollisuuden muotona on ominaista, että se muuttaa muotoaan. Ihmiskaupan uhri on ihmiskaupaksi tai törkeäksi ihmiskaupaksi määritellyn rikoksen kohteeksi joutunut henkilö.⁶³

Rikoksen esitutkinta käynnistyy useimmiten uhrin antamien tietojen perusteella ja hänen myötävaikutuksellaan on keskeinen merkitys rikoksen selvittämisessä ja rikosten tekijöiden saattamisessa vastuuseen. Uhrin auttamisen palvelut nivoutuvat osaksi prosessia ja tukevat siten rikoksen esitutkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä. Rikosprosessi ei ole vain valtion intressissä, vaan se on myös keskeinen uhrin oikeuksien näkökulmasta. Rikoksen uhrin oikeus korvauksiin voi lähtökohtaisesti toteutua vain, mikäli asiasta on

⁶³ Rikoslain 25 luvun 3 §

Ihmiskauppa

Joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa,
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä,
- 3) maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen

ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseksi 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, on tuomittava ihmiskaupasta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty.

Yritys on rangaistava.

Rikoslain 25 luvun 3 a §

Törkeä ihmiskauppa

Jos ihmiskaupassa

- 1) käytetään 3 §:ssä tarkoitettujen keinojen sijasta tai lisäksi väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta,
- 2) aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä,
- 3) rikos kohdistuu kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai
- 4) rikos on tehty osana 17 luvun 1 a §:n 4 momentissa tarkoitetun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa

ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikosentekijä on tuomittava törkeästä ihmiskaupasta vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.

Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka alistaa toisen orjuuteen tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia tai käy kauppaa orjilla, jos teko kokonaisuutena arvostellen on törkeä.

Yritys on rangaistava.

tehty rikosilmoitus. Kansainvälisten velvoitteiden perusteella avun ja tuen tarjoamisen ehtona ei kuitenkaan saa olla uhrin halukkuus toimia yhteistyössä tutkinnassa, syytteesä tai oikeudenkäynnissä.

Uuden 1.1.2014 voimaan tulevan esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 1 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus, kun sille ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi. Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus koskee myös muuten kuin edellä kerrotulla tavalla esitutkintaviranomaisen tietoon tullutta epäiltyä rikosta, jos laissa tarkoitetut toimenpiteistä luopumisen edellytykset eivät täyty.

Ihmiskaupparikokset ovat yleisen syytteen alaisia rikoksia ja uuden esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkintaviranomaisella on siis lakiin perustuva velvollisuus epäillyn ihmiskaupparikoksen selvittämiseen. Kynnys ilmoituksen kirjaamiseen ja esitutkinnan toimittamiseen on matala.

Valtiovallan intressiä vakavan rikoksen selvittämiseksi ilmentää myös rikoslain 15 luvun 10 §, jossa säädetään törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä. Säännöksen perusteella voidaan tuomita henkilö, joka tietää ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos vielä olisi estettävissä, anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, ja ihmiskaupparikos tai sen rangaistava yritys sittemmin tapahtuu. Täten myös viranomaisilla, järjestöillä sekä muilla ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa toimivilla tahoilla voidaan katsoa olevan velvollisuus saattaa epäilemänsä hankkeilla oleva ihmiskaupparikos poliisin tietoon tai sen tietoon, jota vaara uhkaa.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 §:n mukaan syyttäjän on nostettava syyte, kun on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Tuomioistuin ottaa esitetyn näytön perusteella kantaa siihen, tuomitaanko syytetty ihmiskaupparikoksesta. Toisaalta myös hallinto-oikeus saattaa joutua ottamaan kantaa ihmiskaupan uhrin määrittelyyn, jos auttamisen aloittamista koskevan kielteisen päätöksen tai kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen saanut henkilö valittaa päätöksestään. Koska hallinto- ja rikosprosessit ovat erillään toisistaan, on ainakin teoriassa mahdollista, että samassa tapauksessa saadaan jopa kolme, vaikkakin eri näkökulmista tarkasteltuina, erilaista näkemystä siitä, onko kyseessä ihmiskaupan uhri.

Ihmiskaupan uhrin auttamisen aloittaminen, ihmiskaupparikosten tutkinta, nostetut syytteet ja käräjäoikeuksissa tuomitut rangaistukset ihmiskaupparikoksista (ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa) vuosina 2006–2012.

Vuosi	Auttaminen aloitettu	Esitutkinta käynnistynyt	Syyte nostettu	Tuomitut rangaistukset (KäO)
2006	6	5	2	7
2007	2	3	1	0
2008	13	8	2	5
2009	17	4	1	0
2010	44	13	0	0
2011	52	32	5	2
2012	48	25	27	5

Lähteet: Joutsenon vastaanottokeskus, keskusrikospoliisi, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Tilastokeskus.

8.2 Ulkomailla tapahtuneen ihmiskaupparikoksen selvittäminen

Rikoslain 1 luvussa säädetään Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta. Jos epäilty ihmiskaupparikos on tehty Suomen ulkopuolella, toimivaltuus asian selvittämiseen voi perustua lippuvaltioperiaatteen, reaaliperiaatteen (Suomeen kohdistuva), aktiivisen tai passiivisen persoonallisuusperiaatteen (Suomen kansalaisen tekemä – Suomen kansalaisen kohdistuva) taikka universaaliperiaatteen soveltamiseen.

Universaaliperiaate mahdollistaa toimivallan ulottamisen muista periaatteista poiketen myös ulkomaalaisen Suomen ulkopuolella tekemiin rikoslain 1 luvun 7 §:n mukaisiin tekoihin, jotka eivät miltei osin ole edes loukanneet Suomen valtion intressejä. Universaaliperiaatteen soveltaminen ei myöskään edellytä kaksoisrangaistavuutta: rangaistus voidaan tuomita vaikka tekoa ei olisi tekopaikan lainsäädännössä säädetty rangaistavaksi.

Palermon sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä rikoslain 25 lukuun lisättiin ihmiskaupan rangaistussäännökset ja 1 lukuun säännös ihmiskaupan soveltamisalasta. Rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan Suomen lakia sovelletaan tekopaikan laista riippumatta myös Suomen ulkopuolella tehtyyn ihmiskauppaan ja törkeään ihmiskauppaan. Ihmiskauppa säädettiin kansainväliseksi rikokseksi, vaikka Palermon sopimus tai mikään muukaan ihmiskauppaa koskeva kansainvälinen sopimus taikka säännös ei sitä edellytä.

Universaaliperiaatteen perusteena on yhteisesti hyväksytty näkemys siitä, että eräät vakavimmat rikokset eivät saa jäädä rankaisematta. Sopimusvaltiot velvoitetaan kansainvälisillä sopimuksilla saattamaan tekoihin syyllistyneet henkilöt rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rankaisulegitimaation perustavasta universaaliperiaatteesta ei voitane kuitenkaan johtaa ehdotonta velvollisuutta ryhtyä kaikissa tapauksissa rikosoikeudellisen toimivallan käyttöön, jos kyseiset rikokset eivät ole millään tavoin loukanneet Suomen valtion intressejä. Kansainvälisen yhteistoiminnan tavoitteena on löytää valtio, jossa rikosvastuu voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomessa tehdyt ihmiskaupparikokset selvitetään ja syytetään pääosin Suomessa. Suomessa voidaan tutkia myös ulkomailla tapahtunutta rikosta tai auttaa sellaisen tutkinnassa muun maan poliisia. Tämän vuoksi ei ole perusteita olla ottamatta yhteyttä poliisiin Suomessa ja olla tekemättä ilmoitusta myös muualla tehdystä ihmiskaupparikoksesta. Esitutkinta- ja syyttäjäviranomainen arvioivat tiiviissä yhteistyössä asian aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa huomioidaan erityisesti kansainvälisen yhteistoiminnan mahdollisuudet eri maiden kesken. Korostetussa roolissa ovat Euroopassa Eurojust ja Euro-pol sekä niihin liittyvät yhteistoiminnan instrumentit. Euroopan ulkopuolella tapahtuneiden rikosten selvittäminen edellyttää suoria tutkintajärjestelyjä intressivaltioiden kesken.

9 Ihmiskaupan uhreja koskevat ulkomaalaislain säännökset

Ulkomaalaislaissa määritellään edellytykset, joiden perusteella ulkomaalainen saa oleskella Suomessa. Oleskeluoikeus puolestaan vaikuttaa ihmiskaupan uhrin oikeuteen saada Suomessa kotikunta, millä on vaikutusta ihmiskaupan uhrille tarjottavien palvelujen ja tukitoimien järjestämiseen. Ulkomaalaislaissa on erityissäännökset ihmiskaupan uhriksi joutuneelle henkilölle annettavasta harkinta-ajasta (52 b §) ja oleskeluluvasta (52 a §). Lisäksi ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa muulla ulkomaalaislaissa säädetyllä perusteella. Tarpeen mukaan Joutsenon auttamisjärjestelmä huolehtii siitä, että henkilölle haetaan oleskelulupaa. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin nojalla ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksensa käsittelyn ajan. Jos kyseessä on EU-kansalainen, tulee hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidä.

Ulkomaalaislain mukaisen ihmiskaupan uhrille tarkoitetun harkinta-ajan (52 b §) tai oleskeluluvan (52 a §) saaneiden henkilöiden määrät eivät vastaa auttamisjärjestelmään otettujen henkilöiden määrää. Tähän vaikuttaa usea tekijä. Ensinnäkin osalla ihmiskaupan uhreista on jo voimassa oleva oleskelulupa, eikä heillä ole tarvetta laillistaa oleskeluaan Suomessa harkinta-ajalla tai hakemalla oleskelulupaa. Uhrien joukossa on ollut myös EU-kansalaisia, joiden kohdalla tulee ensisijaisesti kyseeseen oleskeluoikeuden rekisteröinti, sekä Suomen kansalaisia. Toiseksi edellytykset uhrin auttamiselle ja tukemiselle sekä oleskeluluvan myöntämiselle ovat erilaiset. Kynnys auttamisjärjestelmään ottamiselle on huomattavasti matalammalla kuin mitä edellytetään oleskeluluvan myöntämiselle 52 a §:n nojalla. Kolmas merkittävä tekijä on se, että ihmiskaupan uhrille on voitu myöntää oleskelulupa jollakin muulla ulkomaalaislain lupaperusteella, kuten työntöön tai perhesiteen perusteella.

9.1 Ihmiskaupan uhrille annettava harkinta-aika

9.1.1 Harkinta-ajan käsite

Harkinta-aika on uusi käsite, joka on luotu ihmiskaupan noustua tietoisuuteen ja keskusteluihin niin kansainvälisesti kuin kansallisesti eri maissa. Muiden rikosten tutkinnan yhteydessä tällaista välinettä ei ole yleisesti käytössä. Voimassa olevan lain mukaisen harkinta-ajan antamisella pyritään siihen, että maassa laittomasti oleskelevat ihmiskaupan uhrit voivat laillistaa oleskelunsa, toipua kokemuksistaan ja päästä irti rikollisten vaikutuspiiristä. Harkinta-aikana uhri voi tehdä päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Uhrin kannalta voi myös olla rikosasian vireillepanoa vastaan puhuvia seikkoja, kuten pelko omasta tai läheisten turvallisuudesta.

EU:n uhridirektiivissä käytetään käsitettä harkinta-aika (*reflection period*), kun taas EN:n yleissopimuksessa käytetään käsitettä toipumis- ja harkinta-aika (*recovery and reflection period*). EN:n yleissopimuksen 13 artiklan 2 kohdan perusteella toipumis- ja harkinta-aikana henkilöllä, jonka on perusteltua syytä epäillä olevan ihmiskaupan uhri, on oikeus auttamistoimenpiteisiin sekä turvan ja suojelun tarpeiden huomioon ottamiseen. Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan toipumis- ja harkinta-aika on tarkoitettu laittomasti maassa oleskeleville tai sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla on lyhyen aikaa voimassa oleva oleskelulupa. Sen lisäksi, että he ovat muiden uhrien tavoin hyvin haavoittuvassa asemassa, saattaisi heidän kohdallaan muutoin tulla kyseeseen maasta poistaminen. Harkinta-ajan antaminen ei ole sidottu henkilön halukkuuteen tehdä yhteistyötä esitutkinta- tai syyttäväviranomaisten kanssa. Sen, että henkilöä ei saa poistaa maasta toipumis- ja harkinta-ajan kuluessa, katsotaan selitysmuistion mukaan pitävän sisällään myös velvoitteen antaa henkilölle asianmukaiset asiakirjat, jotka oikeuttavat hänet jäämään jäsenvaltion alueelle kyseiseksi ajaksi.

9.1.2 Ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika

Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan ennen lain 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika. Harkinta-ajan kuluessa uhri voi toipua kokemuksestaan ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä siten, että hän pystyy tekemään perustellun päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Poliisihallituksen ohjeessa todetaan lisäksi harkinta-ajan antavan poliisille aikaa kartoittaa henkilön asemaa muun muassa esitutkinnassa ja Maahanmuuttovirastolle oleskelulupaharkintaan annettavaa lausuntoa varten.

Harkinta-aika ei ole kestoltaan kiinteä. Säännöksen perustelujen mukaan harkinta-ajan pituutta määriteltäessä on otettu huomioon muun muassa EN:n yleissopimus. Viranomaisen on harkinta-ajan pituutta arvioidessaan otettava huomioon uhrin senhetkinen tilanne, kuten terveydentila ja mahdollisuus päästä irti rikoksiin syyllistyneiden vaikutuspiiristä, sekä rikostutkinnalliset tarpeet. Harkinta-aika voisi olla enimmillään kuusi kuukautta.

Ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on laillista maassa oleskelua. Harkinta-ajan kuluessa ei näin ollen voida tehdä henkilön maasta poistamista koskevaa päätöstä. Myöskään aiemmin tehtyä maastapoistamis-päätöstä ei voida panna täytäntöön. Harkinta-aika ei sisällä oikeutta työnteekoon.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos keskeyttäminen on tarpeen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien seikkojen vuoksi.

9.1.3 Ulkomaalaislain mukaisesta harkinta-ajasta päättäminen

Ulkomaalaislain 52 c §:n perusteella harkinta-ajan antaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Säännöksen perustelujen mukaan nämä viranomaiset muutoinkin ensi vaiheessa perehtyvät asiaan niin ulkomaalais- kuin rikosoikeudelliseltakin kannalta. Harkinta-ajasta kirjataan S-ilmoitus poliisiasiain tietojärjestelmään nimikkeellä ”Ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika”. Lisäksi harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiainkäsittelyjärjestelmään (UMA-järjestelmä).

Harkinta-aikaa ei voi hakea, vaan sen antaminen on viranomaisaloitteinen asia. Kielteistä harkinta-aikapäätöstä ei ole, eikä harkinta-ajasta päättämisestä tai sen keskeyttämisestä ole valitusoikeutta. Harkinta-ajan antamisesta, sen alkamisajankohdasta ja kestosta sekä harkinta-ajan keskeyttämisestä ilmoitetaan henkilölle kirjallisesti. Harkinta-aikaa annettaessa henkilölle kerrotaan mahdollisuudesta ja perusteista keskeyttää harkinta-aika. Harkinta-aika alkaa sinä päivänä, jona päätös sen antamisesta tehdään.

Suomen harkinta-ajan ja oleskeluluvan myöntämistä koskevan lainsäädännön on arvioitu olevan joustavampi kuin muissa Pohjoismaissa.⁶⁴ Tämä ei kuitenkaan näy annettujen harkinta-aikojen määrissä. Täsmällistä tilastotietoa myönnettyjen harkinta-aikojen määrästä ei ole, mutta arvioiden mukaan niiden kokonaismäärä on parisenkymmentä.

⁶⁴ Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittama tutkimus *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies, A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy*, TemaNord 2012:556.

24. Arviointia:

Harkinta-aikoja on Suomessa annettu vähän, koska vain hyvin harvat tunnistetuista ihmiskaupan uhreista ovat oleskelleet maassa laittomasti. Harkinta-aika on viranomaisaloitteinen päätös eli sitä voidaan soveltaa vain viranomaisten tiedossa olevissa tapauksissa.

Vaikuttaisi siltä, että eri taholla ei ole riittävästi tietoa harkinta-ajan antamismahdollisuudesta. Käytännössä epäselvyyksiä aiheuttaa se, miten esimerkiksi järjestöjen tulee toimia, kun heidän tiedossaan on laittomasti maassa oleskeleva mahdollinen ihmiskaupan uhri, joka ei halua asioida viranomaisten kanssa.

Kehittämisehdotus:

⇒ **On varmistettava, että eri tahoilla on tietoa harkinta-ajasta ja sen käytötarkoituksesta.**

9.2 Oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille

Ihmiskaupan uhri voidaan ottaa auttamisjärjestelmään sillä perusteella, että hänelle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella ja myös Maahanmuuttoviraston esityksestä, jolloin virastolla on tieto auttamisjärjestelmään ottamisen perusteista. Toisaalta uhri voidaan ottaa auttamisjärjestelmään muullakin perusteella ja muiden tahojen esityksestä ja uhrilla voi olla samanaikaisesti vireillä kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskeva hakemus.

9.2.1 Ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella myönnettävät oleskeluluvat

Ulkomaalaislain 52 a §:ssä määritellään edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle henkilölle. Pykälän 1 momentti käsittelee tilapäistä ja 2 momentti jatkuvaa oleskelulupaa.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat seuraavat: 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi; 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää syyteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Oleskeluluvan myöntämisen tarkoituksena on tukea ihmiskaupparikoksen tutkintaa siten, että viranomaisella on rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksesta ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Oleskelulupaharkintaa varten poliisi antaa

Maahanmuuttovirastolle lausunnon, jossa se arvioi, onko luvan myöntäminen perusteltua esitutinnan näkökulmasta. Lausunnossa otetaan huomioon rajatarkastusviranomaisen näkemys siinä tapauksessa, että tämä on suorittanut tutkintaa ja antanut harkintajan.

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momenttia on sovellettu sen voimassaolon aikana harvoin muun muassa siitä syystä, että pääosalla uhreista on jo ollut oleskeluoikeus tai he ovat hakeneet oleskelulupaa muulla perusteella. Tämän lainkohdan soveltaminen on myös vahvasti kytköksissä Suomessa tapahtuvaan esitutkintaan. Näin ollen esitutkintaviranomaiselta saatava tieto rikosprosessista vaikuttaa olennaisesti Maahanmuuttoviraston ratkaisun sisältöön sekä hakemuksen käsittelyaikaan. Valtaosassa tapauksia, joissa henkilöllä ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa, väitetty ihmiskaupparikoksen uhriksi joutuminen on tapahtunut Suomen ulkopuolella, jolloin esitutinnan käynnistäminen ja läpivieminen Suomessa on haasteellista.

Ihmiskaupan uhrille voidaan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla myöntää jatkuva oleskelulupa (A), jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Luvan myöntäminen 52 a §:n 2 momentin nojalla ei edellytä luvan saajalta yhteistyötä viranomaisten kanssa, eikä myöskään sitä, että luvan myöntäminen olisi tarpeen tutkinnallisista tai tuomioistuinkäsittelyyn liittyvistä syistä. Edellytyksenä kuitenkin on, että ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäilyihin.

Ihmiskaupan uhrit ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa, minkä vuoksi säännöksessä edellytetään jatkuvan luvan myöntämiseksi sitä, että uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Tällainen tilanne voi lain esitöiden mukaan olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilöön kohdistuu rikollisjärjestön aiheuttama vakava uhka, ja uhrin kotimaan viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä puuttumaan asiaan, tai jos ilman huoltajaa olevan lapsikaupan uhrin vanhempia ei kyetä jäljittämään tai hänen huoltajansa ovat osallisina ihmiskaupparikoksessa.

Ihmiskaupan uhreille myönnetty tilapäiset (52 a § 1 mom.) ja jatkuvat (52 a § 2 mom.) oleskeluluvat

Päätös	2008	2009	2010	2011	2012
UlkL 52 a § 1 mom.	0	1	0	0	11
UlkL 52 a § 2 mom.	0	0	0	1	8
Yhteensä	0	1	0	1	19

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Ulkomaalaislain 53 §:n 6 momentin mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään ihmiskaupan uhrille vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi. Ulkomaalaislain 54 §:n 5 momentin nojalla ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa

oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen määräaikainen lupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa.

9.2.2 Oleskelulupa muulla perusteella

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin soveltaminen on kytketty tiiviisti rikosprosessiin ja ihmiskaupparikollisten kiinni saamiseen, mikä rajoittaa erityissäännöksen soveltamista. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaisen jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen puolestaan edellyttää, että ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Käytännössä esiintyy tilanteita, joissa ihmiskaupan uhriksi joutunut henkilö ei täytä 1 eikä 2 momentin edellytyksiä. Tällöin tarkastellaan, onko edellytyksiä myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §).

Ulkomaalaislain 52 §:n perusteella Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Ulkomaalaislain 52 §:n mukaisen luvan edellytysten täyttyminen tutkitaan aina, vaikka uhri olisi hakenut esimerkiksi vain ulkomaalaislain 52 a §:n mukaista oleskelulupaa. Tämä lupa on myönnetty lähinnä niissä tapauksissa, joissa ihmiskaupan uhri on tunnistettu, mutta ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa koskeva säännös on osoittautunut soveltamisalaltaan liian suppeaksi tai on katsottu perustelluksi myöntää lupa jatkuvana siihen liittyvän paremman oikeudellisen aseman vuoksi.

Lain esitöiden mukaan oleskelulupa 52 §:n nojalla voitaisiin myöntää tilanteissa, joissa hakijan on mahdotonta saada välttämätöntä terveydenhoitoa kotimaassaan. Yksittäisessä tapauksessa täytyisi lisäksi olla muita seikkoja, jotka tekevät kotimaahan palaamisen inhimillisesti katsoen poissuljetuksi vaihtoehdoksi. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi se, että hakija on haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksinhuoltaja ja lisäksi kotimaahan palaamista ei voitaisi vaatia hakijan kokonaistilanne huomioon ottaen. Tarkoitus ei ole, että 52 §:n perusteella voitaisiin ohittaa muilla perusteilla myönnettävien oleskelulupien edellytykset.⁶⁵ Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan pykälää tulee tulkita suppeasti. Onkin tilanteita, joissa kumpikaan edellä mainituista säännöksistä (52 a § tai 52 §) ei sovellu ja ihmiskaupan uhrille tehdään kielteinen päätös.

Joissakin tapauksissa uhrilla on jo ollut voimassa oleva esimerkiksi perhesiteen tai työn perusteella myönnetty oleskelulupa, ja uhrille on myönnetty jatkolupa esimerkiksi työnteon perusteella, koska se on katsottu kyseisessä tilanteessa suotuisimmaksi ratkaisuksi.

⁶⁵ HE 28/2003.

9.2.3 Kansainvälinen suojelu

Osa ihmiskaupan uhriksi joutuneista henkilöistä on hakenut kansainvälistä suojelua Suomesta. Tyypillistä näille tapauksille on ollut se, että väitetty rikos on tapahtunut EU:n alueella kauttakulkumaassa (nk. transit-maassa) eikä uhrin kotimaassa.



Lähde: Joutsenon vastaanottokeskus (31.12.2012).

Ihmiskaupan uhriksi joutuminen voidaan tietyin edellytyksin katsoa perusteeksi antaa turvapaikka. Turvapaikkamenettelyssä arvioidaan perusteltua pelkoa joutua tulevaisuudessa vainon kohteeksi, joten aikaisempi uhriutuminen ei yksinomaan ole riittävä peruste turvapaikan myöntämiselle. Kansainvälistä suojelua hakeneelle ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää suojelua myös muulla ulkomaalaislain 6 luvun mukaisella perusteella (88 tai 88 a §). Käytännössä kyseeseen voi tulla oleskeluluvan myöntäminen toissijaisen suojelun perusteella. Jos kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty, tutkitaan viran puolesta tiettyjen muiden oleskelulupien myöntämisedellytysten täyttyminen (51 §, 52 § ja 52 a §).

Suuntaa-antavat luvut Maahanmuuttoviraston tekemistä ihmiskauppaviitteisistä päätöksistä turvapaikkaprosessissa vuosina 2008–2012.

Päätös	2008	2009	2010	2011	2012
UlkL 87 § (turvapaikka)	1	0	0	0	0
UlkL 88 § (toissijainen suojelu)	0	0	1	1	1
UlkL 88 a § (humanitaarinen suojelu)	0	0	0	0	0
UlkL 52 § (yksilöllinen inhimillinen syy)	0	0	0	1	8
Muu lupa	0	1	0	0	2
Kielteinen	0	0	1	3	5
Vastuunmäärittämisasetus	0	0	2	5	2
Yhteensä	1	1	4	10	18

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

EU:n vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen vastuuvaltion määrittely, ns. Dublin-prosessi, on osa turvapaikkaprosessia.⁶⁶ Vastuunmäärittämisasetuksen peruseriaatteena on, että turvapaikkahakemuksen käsittelee vain yksi valtio, joka määräytyy asetuksessa määriteltyjen vastuuperiaatteiden nojalla. Jos toinen asetusta soveltava valtio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, turvapaikkahakemus jätetään lähtökohtaisesti tutkittamatta ja hakija käännytetään vastuussa olevaan valtioon. Vastuuvaltion määrittely ja hakijan siirto kyseiseen valtioon on suoritettava asetuksessa määriteltyjen määräaikojen kuluessa.

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisten palautusten suorittamiselle aiheuttaa haasteita se, että ihmiskaupan uhrien tunnistamismenettelyä ei ole Suomessa määritelty. EN:n yleissopimuksen 10 artikla kieltää poistamasta maasta henkilöä, jonka on syytä epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, ennen kuin tunnistamismenettely on saatettu loppuun. Artikla on ehdoton, eikä se tee eroa sen välillä, mihin maahan henkilö poistetaan, missä menettelyssä hänet poistetaan, missä maassa mahdollinen rikos on tapahtunut tai onko vastaanottavassa maassa toimiva auttamisjärjestelmä. Henkilöä ei siis tule poistaa Suomesta ennen kuin tunnistaminen on saatettu loppuun.

⁶⁶ EU:n vastuunmäärittämisasetus, johon usein viitataan myös Dublin II -asetuksena, on viralliselta nimeltään neuvoston asetus niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisen johdosta turvapaikanhakijan kohdalla voidaan päätyä siihen lopputulokseen, että Suomi ei ole vastuussa hakemuksen tutkinnasta ja hakija käännytetään tutkinnasta vastuussa olevaan valtioon.

9.2.4 Työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuus

Ulkomaalaislain 77 §:n mukaan työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla. Erityisestä syystä työntekijän oleskelulupa voidaan rajata koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa.⁶⁷ Hallituksen esityksessä on esimerkkeinä erityisistä syistä mainittu työn liittyminen toimitussopimukseen tai lyhytkestoiseen urakkasopimukseen.⁶⁸ Näissä tapauksissa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ohjata ulkomaalaista hakeutumaan muualle työmarkkinoille työn päättyttyä. Käytännössä työnantajakohtaiset luvat ovat usein olleet tilapäisluonteisia lupia (B-lupia), koska ne on yleensä sidottu johonkin työprojektiin tai luvan haltija ei ole asunut Suomessa (esim. venäläiset rekkakuskit). Päätöksen työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuudesta tekee työ- ja elinkeinotoimisto.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on katsonut, että työnantajakohtainen oleskelulupa voi olla omiaan altistamaan henkilön vakaville väärinkäytöksille, jopa ihmiskaupalle. Jos työnantaja ei noudata sovittuja työsuhteen ehtoja, työntekijän on hyvin vaikea vaatia saamisiaan, koska hänellä ei ole mahdollisuutta vaihtaa työpaikkaa. Jos työnantaja lomauttaa hänet, hänellä ei ole oikeutta työttömyysturvaan, koska työnantajakohtaisen oleskeluluvan katsotaan estävän työpaikan vaihdon, eikä häntä tästä syystä hyväksytä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaisesti työttömäksi työnhakijaksi. Valiokunta edellytti lausunnossaan, että ulkomaalaislakia muutetaan pikaisesti niin, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina.⁶⁹

Ongelmana on myös tuotu esiin, että työntekijä ei aina ymmärrä, että hänelle myönnetty työntekijän oleskelulupa on alakohtainen eikä työnantajakohtainen. Työntekijä voi olla siinä uskossa, että hän ei voi vaihtaa työpaikkaa tai että hän on sidottu tiettyyn työnantajaan, vaikka tilanne ei todellisuudessa näin olisi.⁷⁰

⁶⁷ Vrt. HE 139/2013 vp (74 §).

⁶⁸ HE 28/2004 vp.

⁶⁹ TyVM 13/2010 vp.

⁷⁰ Anniina Jokinen, Natalia Ollus ja Minna Viuhko: Ehdoilla millä hyvänsä; Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Helsinki 2011.

25. Arviointia:

EN:n yleissopimuksen 14 artiklan 1 a kohdan mukaan oleskelulupa myönnetään, mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi. Tällä hetkellä ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvan henkilökohtaisen tilanteen katsotaan kuuluvan ulkomaalaislain 52 §:n ja 52 a §:n 2 momentin soveltamisen piiriin. Yleissopimuksen 14 artiklan 1 b kohta vastaa EU:n uhridirektiiviä, johon ulkomaalaislain nykyinen oleskelulupasäännös (52 a § 1 mom.) perustuu. Ulkomaalaislain 52 ja 52 a § täyttävät EN:n yleissopimuksen 14 artiklan mukaiset minimivaatimukset.

Esiin tulleet ihmiskauppatapaukset ovat osoittaneet, että uhreiksi joutuneet henkilöt ovat oleskelleet Suomessa alakohtaisilla työntekijän oleskeluluvilla työskennellen esimerkiksi ravintola- tai siivousalalla. Sen sijaan ei ole tietoa siitä, onko työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuus osaltaan vaikuttanut uhriutumiseen.

Kansainvälistä suojelua hakeneilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus tehdä ansiotyötä ulkomaalaislain 81 §:n 2 momentin nojalla hakemuksen käsittelyn aikana. Muilla uhreilla ei ole vastaavaa oikeutta työntekoon. On tuotu esiin, että työnteko-oikeus voisi osaltaan edistää uhrien tunnistamista ja halukkuutta turvautua auttamistoimiin.

Maahanmuuttovirasto ei saa ilman hakijan suostumusta tietoja auttamisjärjestelmään ottamisen tai hylkäämispäätöksen perusteluista. Näillä tiedoilla voi kuitenkin olla olennainen merkitys viraston ratkaistessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tai oleskelulupahakemusta ihmiskaupan perusteella.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **On tarve selvittää tarkemmin kysymystä työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuudesta.**
- ⇒ **Selvitetään mahdollisuutta antaa ihmiskaupan uhrille oikeus tehdä ansiotyötä oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana.**
- ⇒ **Hakijan oleskelulupa-asiaa käsittelevällä viranomaisella tulee olla, ottaen huomioon uhrien oikeudet, lakiin perustuva tiedonsaantioikeus auttamisjärjestelmän tietoihin.**
- ⇒ **Tarkastellaan ulkomaalaislain sääntelyä, erityisesti harkinta-aikaa koskevaa sääntelyä, ihmiskaupan uhrien auttamisen näkökulmasta.**

10 Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan sääntelyn kehittämisvaihtoehdot

10.1 Erillislakia koskevat aiemmat kannanotot

Keskustelu ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta erillislaista tai ”ihmiskauppalais-ta” käynnistyi kansallisen ihmiskaupparaportoin suositeltua sitä vuoden 2010 kertomuksessaan. Ihmiskaupparaportoi esitti, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmäs-tä säädettäisiin oma lakinsa, jossa vahvistettaisiin ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita. Laissa säädettäisiin riittävällä tarkkuudella auttamisjärjestelmään pääsyn edellytyksistä ja menettelyistä uhrien auttamisjärjestel-mään pääsyn parantamiseksi ja oikeusturvan vahvistamiseksi.⁷¹

Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertomusta koskevassa mietinnössään 27.1.2011 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi, että ihmiskaupan uhrien auttamis-järjestelmästä tulee säätää erillislaki, joka selventää auttamisjärjestelmään ottamiseen ja siitä poistamiseen liittyviä perusteita sekä auttamisjärjestelmän suhdetta maassa oleske-luoikeuteen.⁷²

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmä katsoi keväällä 2011, että tavoitteena tulisi olla ihmiskaupan uhrien auttamista ja oleskelua koskeva kokonaislain-säädäntö, joka takaisi kaikille uhreille samantasoisien avun sekä lisäisi lupa- ja auttamis-järjestelmien ennakoitavuutta ja yhteenkuuluvuutta. Ohjausryhmä esitti ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten uudistamista ja täsmentämistä osana ihmiskauppaa koskevan erillislain säätämistä. Ohjausryhmä kiinnitti huomiota muun muassa auttamisjärjestelmää koskevan sääntelyn niukkuuteen ja ristiriitaisuuksiin.⁷³

Kansallinen ihmiskaupparaportoi toteaa vuotta 2012 koskevassa kertomuksessaan keskeistä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön valmiste-lussa olevan lain soveltamisalan riittävän tarkka määrittely. Kansallinen ihmiskauppara-portoi kiinnittää huomiota muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön suhtee-seen auttamisjärjestelmään, mihin liittyy mm. uhrin kotikunnan ja auttamisjärjestelmän välinen vastuunjako, sekä auttamisjärjestelmän ja lastensuojelun väliseen toimintavas-tuuseen. Kansallinen ihmiskaupparaportoi pitää edelleen tärkeänä määritellä edelly-

⁷¹ Kansallinen ihmiskaupparaportoi: Kertomus 2010, Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmis-kaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Julkaisusarja 7.

⁷² TyVM 13/2010 – K 17/2010.

⁷³ Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arviointi sekä suositukset ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 17/2011.

tykset auttamisjärjestelmään ottamiselle ja järjestelmästä poistamiselle, ja nostaa tässä yhteydessä esiin kysymyksen ihmiskaupan lähirikosten uhrien asemasta.⁷⁴

Sisäasiainministeriö selvitti sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisen pääperiaatteista ja vastuutahosta alkukesällä 2013. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi vastauksessaan, ettei se näe tarvetta säätää erillistä lainsäädäntöä sosiaali- ja terveyspalveluiden antamisesta ihmiskaupan uhreille. Kyseessä on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan marginaalinen ryhmä, johon kuuluvista suuri osa saa muutoinkin palvelut sosiaali- ja terveydenhuollon normaalin järjestelmän puitteissa. Ongelmallisena sosiaali- ja terveysministeriö pitää niin kutsuttujen paperittomien ja heihin rinnastettavien henkilöiden tilannetta, jota Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos parhaillaan selvittää.

10.2 Työryhmän näkemyksiä sääntelyn kehittämisvaihtoehtoista

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin arvion mukaan auttamisjärjestelmä on viime vuosina kehittynyt huomattavasti. Auttamisjärjestelmä toimii paremmin ja läpinäkyvämmän, ja sillä on tänä päivänä edellytykset kohdata ihmiskaupan uhrien yksilölliset avun tarpeet aikaisempaa paremmin. Auttamisjärjestelmässä jo tehtyä työtä tulisi kansallisen ihmiskaupparaportoinnin näkemyksen mukaan tukea ja vahvistaa tarkemmalla lainsäädännöllä. On arvioitu, että nykyisillä vastaanottolain säännöksillä on pystytty vastaamaan suureen osaan ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä haasteista.

Voimassa oleva ihmiskaupan uhrin auttamista koskeva sääntely kytkeytyy vahvasti kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon. Vastaanotto toiminta tarjoaa toimivan viitekehyksen myös ihmiskaupan uhrien auttamiselle, sillä sen kautta on kertynyt osaamista ja kokemusta haavoittuvassa asemassa olevien ja eri kulttuureista tulevien ihmisten kohtaamisesta ja ohjaamisesta. Vastaanotto toiminnassa on myös valmius reagoida nopeasti ja käytännössä mihin vuorokauden aikaan hyvänsä ihmisten majoitus- ja muihin perustarpeisiin. Sääntelyn kehittäminen vastaanottolain puitteissa antaa mahdollisuuden tarkastella myös sääntelyn soveltamisalaa suhteessa kotikunnan omaaviin ihmiskaupan uhreihin.

Erillislaki vahvistaisi ihmiskaupan uhrin oikeudellista asemaa ja uhrien yhdenvertaisuutta, tekisi ihmiskaupan uhrin auttamista näkyvämmäksi ja lisäisi viranomaisen tietämystä ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Ihmiskaupan uhrien auttamisesta säätäminen erillislaissa selventäisi myös eroa kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton ja ihmiskaupan uhrien auttamisen välillä. Erillislaissa lain soveltamisala voitaisiin määrittää vastaamaan ihmiskaupan uhrien laajaa heterogeenista ryhmää: myös Suomen kansalai-

⁷⁴ Kansallinen ihmiskaupparaportointi: Kertomus 2012. Julkaisusarja 12.

nen voi olla ihmiskaupan uhri. Erityisistä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevista laeista on muualta Euroopasta löydettävissä vain harvoja esimerkkejä.⁷⁵

Säädösteknisesti voidaan arvioida, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva kokonaisuus nousisi paremmin esiin erillisestä laista. Toisaalta havaittujen yksittäisten sääntelypuutteiden tai lainsäädännön aukkojen korjaamisessa ei ole suurta merkitystä sillä, onko kyse omasta luvusta tietyssä laissa vai erillisestä laista. Myöskään säännösten toimeenpanon tai seurannan näkökulmasta valitulla sääntelyvaihtoehdolla ei ole suurta merkitystä, kun auttamistoimien koordinointiin ja ohjaukseen on nimettynä yksi taho. Ihmiskaupan uhrin auttamisen statusarvoa olisi mahdollista nostaa myös esimerkiksi muuttamalla vastaanottolain nimikettä siten, että siinä mainittaisiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanoton ohella ihmiskaupan uhrin auttaminen.

Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen kytkeytyy kysymykseen ihmiskaupan uhrin auttamista koskevasta kokonaisvastuusta ja auttamistoinnin hallinnollisesta sijoittamisesta. Kun vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta 2000-luvun puolivälissä osoitettiin työministeriölle, oli taustalla ajatus siitä, että ihmiskaupan uhrit ovat lähes aina maahanmuuttajia ja rinnastuvat asemaltaan Suomesta kansainvälistä suojelua hakeviin. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli ihmiskaupan uhrien sosiaali- ja terveyspalvelujen antamisessa tiedostettiin kuitenkin vahvasti jo tuolloin. Vaikka vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta jakautuu jatkossakin useamman hallinnonalan välillä, on eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja sitoutumista mahdollista lisätä sisäasiainministeriöön perustettavan kansallisen ihmiskauppakoordinaattorin myötä.

Ihmiskaupan uhrien auttamista on toistaiseksi käsitelty pikemminkin maahanmuuttokysymyksenä kuin rikosuhrien auttamista koskevana kysymyksenä. Tämä on johtanut siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamista on kehitetty täysin irrallaan muusta rikosuhrien auttamisesta. Muista uhreista poiketen ihmiskaupan uhreille on luotu erillinen lakiin perustuva auttamisjärjestelmä.

Yhdenvertaisuusnäkökulmasta on tärkeää tiedostaa yhteys ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukipalvelujen kehittämisen välillä. Järjestelmiä kehitettäessä on tärkeää määrittää, kuka saa tukea ja palveluita minkäkin järjestelmän kautta. Koska annettavassa tuessa ja palveluissa eri uhreille on tällä hetkellä ja mitä ilmeisimmin myös jatkossa eroja, tulisi johdonmukaisen ja kokonaisvaltaisen politiikan valmistelun varmistamiseksi identifioida ihmiskaupparikoksen uhrien erityispiirteet ja -tarpeet verrattuna muiden rikosten uhreihin. Eräs selkeä erityispiirre on se, että ihmiskaupan uhri on tämän päivän Suomessa lähes aina maahanmuuttaja tai vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluva EU:n jäsenvaltion kansalainen.

⁷⁵ Käytettävissä olevien tietojen perusteella erityisiä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia lakeja on vain muutamissa yksittäisissä valtioissa kuten Luxemburgissa, Moldovassa ja Kosovossa.

EU:ssa hyväksytyn yleisen uhridirektiivin myötä on oikeusministeriön johdolla ryhdytty valmistelemaan kansallista rikosuhrien auttamispolitiikkaa. Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäasiainministeriö perustivat keväällä 2013 *Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut* -hankkeen, jonka tavoitteena on kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi. Tarpeenmukaisten yleisten uhripalveluiden lisäksi huomiota kiinnitetään erityisiin tukipalveluihin, joilla vastataan haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistuen tarpeisiin. Hankkeella edistetään ministeriöiden välisen työnjaon ja järjestöjen roolin täsmentämistä, tukipalvelujen synergian tehostamista sekä rahoitusvastuiden ja -mallien linjaamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään on tulossa suuria perustavaa laatua olevia uudistuksia. Parhaillaan käydään neuvotteluja kuntien sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta (SOTE-uudistus) ja järjestämisvastuussa olevista kunnista siinä. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveystaloutta tarjottaisiin taloudellisesti ja väkiluvultaan suuremmilla alueilla, jolloin myös laadukkaan palvelun saaminen varmistuisi nykyistä paremmin. Sosiaali- ja terveystaloutta ja niiden järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä ja rakenteita koskevat uudistukset heijastuvat myös ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on käynnissä myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaslain uudistaminen. Sen arvioidaan tulevan voimaan vuoden 2015 alusta. Laki lähtee yksilöllisestä palvelutarpeesta ja siihen vastaamisesta. Edelleenkin palvelun saanti on sidottu kotikuntaan. Lisäksi Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos selvittää parhaillaan nk. paperittomien oikeutta terveydenhuollon palvelujen saamiseen.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 11.9.2013 työryhmän ehdotuksen pohjalta, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta- ja koordinaatiota varten perustetaan ihmiskauppakoordinaattorin virka, joka sijoitetaan sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Tavoitteena on, että koordinaattori aloittaa virassaan viimeistään vuoden 2014 alussa. Kun ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointi osoitetaan yhdelle taholle, mahdollistaa se nykyistä tehokkaammat mekanismit poikkihallinnollisesti suunnata ja seurata ihmiskaupan vastaista toimintaa. Koordinaattorin tueksi esitettiin perustettavaksi sihteeristö, jota koordinaattori johtaisi ja jossa on edustajat keskeisistä ministeriöistä eli sisäasiain-, oikeus-, sosiaali- ja terveys- sekä ulkoasiainministeriöstä. Toimintaa ohjaamaan perustettaisiin ministeriöiden ylimmän johdon ohjausryhmä. Lisäksi esitettiin perustettavaksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin verkosto. Siinä ovat edustettuina ihmiskaupan kannalta keskeiset kansalaisjärjestöt, työmarkkinajärjestöt ja uhrien auttamista edustavat tahot kuten Joutsenon auttamisjärjestelmä.

26. Arviointia:

Auttamistoiminnan järjestäminen vastaanottokeskuksen yhteydessä ja vastaanottolaki tarjoavat toimivan ja resurssien käytössä joustavan viitekehyksen myös ihmiskaupan uhrin auttamiselle ja sitä koskevalle sääntelylle. Kotikunnan omaavia uhreja tai uhreiksi joutuneita Suomen kansalaisia koskeva sääntely sopii vastaanottolakiin huonommin. Auttamistoiminnan sijoittuminen vastaanottolakiin on myös merkinnyt epäselvyyksiä turvapaikkamenettelyn ja auttamisjärjestelmän välisestä suhteesta erityisesti niissä tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua hakevan tarinassa on ihmiskauppaan viittavia piirteitä.

Oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasiainministeriön rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämistä ja rahoittamista koskeva kehittämistyö, sisäasiainministeriön ihmiskauppakoordinaattorin tehtävä ja tuleva sitä koskeva sääntely sekä sosiaali- ja terveyspalveluita ja niiden järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä ja rakenteita koskevat uudistukset vaikuttavat tulevaisuudessa keskeisesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaan työhön ja Joutsenon auttamisjärjestelmän vastuualueeseen. On tuotu esiin, että kansallinen ihmiskauppakoordinaattori voisi tarkastella kysymystä erillislaisista koordinaattorin tehtävää koskevan sääntelyn yhteydessä.

Aiemmista erillislakia koskevista kannanotoista ei välity selkeää kuvaa siitä, kuinka laajasti erillislakiin on ajateltu sisällytettävän eri hallinnonalojen säännöksiä vai onko ajateltu, että kyseessä olisi auttamisjärjestelmää koskevan sääntelyn eli pääasiassa ilman kotikuntaa olevien ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien säännösten irrottaminen vastaanottolaista erilliseksi laiksi. Tätä keskustelua on jatkettu työryhmässä, mutta toistaiseksi ei ole saavutettu yhteistä näkemystä siitä, mitä säännöksiä erillislakiin tulisi sisällyttää. Asiaan vaikuttaa muun ohella eri hallinnonaloilla käynnissä oleva kehittämistyö. Lisäksi on otettava huomioon sosiaali- ja terveysministeriön näkemys siitä, ettei ihmiskaupan uhreille ole tarvetta säätää erillisiä säännöksiä, koska kotikunnan omaava uhri saa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuten muutkin kunnan asukkaat.

Työryhmä pitää ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa erillislakia tärkeänä tavoitteena, jonka myötä auttamista koskevien säännösten soveltaminen yksinkertaistuisi ja tekisi järjestelmän läpinäkyvämmäksi sekä uhrien että viranomaisten näkökulmasta. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen, auttamisen järjestämiseen ja rahoitukseen liittyy useita haasteellisia näkökohtia. Tämän vuoksi, ja ottaen huomioon edellä kerrottu eri hallinnonaloilla käynnissä oleva kehittämistyö, työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena edetä lainsäädännön kehittämisessä kahdessa vaiheessa.

Kehittämisehdotukset:

- ⇒ **Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevaa sääntelyä kehitetään ensi vaiheessa korjaamalla ja täydentämällä vastaanottolain sääntelyä sekä selvittämällä ulkomaalaislain mahdollisia muutostarpeita. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö arvioi kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyä ja työ- ja elinkeinoministeriö kotoutumislain sääntelyä.**
- ⇒ **Säännösmuutosten toimivuutta seurataan tarkoin ja niiden soveltamisesta saatavien kokemusten pohjalta arvioidaan seuraavalla hallituskaudella ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan erillislain tarve ja sisältö. Arvioinnissa otetaan huomioon eri hallinnonaloilla käynnissä olevat ihmiskaupan uhrien asemaan ja oikeuksiin vaikuttavat lainsäädäntö- ja rakenneuudistukset. Samassa yhteydessä on mahdollisuus tarkastella myös kysymystä palvelujen rahoitusvastuusta.**

Liite 1: Tiivistelmä Erik Castrén -instituutin laatimasta ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta eurooppalaisesta vertailusta

Sisäasiainministeriön toimeksiannosta hankkeelle tilattiin ulkopuolinen tutkimustyö ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta eurooppalaisesta lainsäädännöstä. Tutkimuksen toteutti Helsingin yliopiston alaisuudessa toimiva Erik Castrén –instituutti. Tutkimuksessa vertailtiin ihmiskaupan uhreja koskevaa lainsäädäntöä 12 Euroopan maassa. Vertailuun valitut maat olivat Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Tutkimuksen tavoitteena oli saada luotettavaa tietoa näiden maiden ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevista säännöksistä ja järjestelmistä.⁷⁶

Kaikki tutkimuksen kohteena olleet maat, paitsi Yhdistynyt kuningaskunta, kriminalisoivat ihmiskaupan rikoslaissaan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ihmiskaupan eri muodot on kriminalisoitu siellä täällä lainsäädännössä. Useimmissa maissa ihmiskaupan uhrin määritelmä johtuu suoraan rikoslain kriminalisoinnista, mutta jotkut maista ovat myös määritelleet uhrin erikseen lainsäädännössä. Tutkituista maista vain Luxemburgilla on erityinen laki uhrien avustamisesta ja tunnistamisesta.⁷⁷ Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeuksista, lähinnä harkinta-ajasta ja oleskeluluvista, on tyypillisesti säädetty ulkomaalaislaissa. Monessa valtiossa tarkemmat säännökset löytyvät kuitenkin varsinaisten lakien ulkopuolelta, erilaisista toimintaohjeista tai asetuksista. On yleistä, että maassa laittomasti oleskelevien uhrien oikeuksista säädetään jo edellä mainituissa lähteissä ja maassa laillisesti oleskelevien oikeuksiin taas soveltuvat samat lait kuin muihinkin kansalaisiin. Tavallisimmin uhrien sosiaalisesta avustuksesta on säädetty sosiaalilaissa. Ruotsi on siinä mielessä erikoistapaus, että se myöntää samat oikeudet kaikille rikoksen (ei siis vain ihmiskaupan) uhreille, eikä sillä siis ole erikoissääntelyä ihmiskaupan uhrien avustamisesta.

EU:n komissio on määrittänyt uhrien tunnistamisprosessissa kolme vaihetta.⁷⁸ Ensimmäisessä vaiheessa havaitaan oletettu uhri, toisessa vaiheessa tunnistetaan mahdollinen uhri, jolloin uhri saa tiettyjä oikeuksia, ja kolmannessa vaiheessa uhri tunnistetaan virallisesti uhriksi. Tällaista kolmiportaista järjestelmää soveltavat enemmän tai vähemmän selvästi ainakin Ruotsi, Belgia, Alankomaat, Luxembourg, Yhdistynyt kuningaskunta, Puola ja Itävalta. Tavallisinta on, että oletetun uhrin voi havaita mikä tahansa toimija, eikä havaitsemiselle ole mitään muita kriteerejä kuin epäily, että tapaus voisi jotenkin liittyä ihmiskauppaan. Mahdollisen uhrin tunnistaa useimmissa maissa poliisiviranomainen. Puolassa mahdollisen uhrin voi kuitenkin tunnistaa poliisin lisäksi myös työ-

⁷⁶ Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva eurooppalainen lainsäädäntövertailu. Erik Castrén –instituutti. Elokuu 2013.

⁷⁷ *Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile*. Lisäksi EMN-kyselyyn antamansa vastauksen perusteella Luxembourg valmistelee lakia direktiivin 2011/36/EC kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi. Luxemburgilla on myös 13.3.2009 annettu laki koskien ihmiskauppaa.

⁷⁸ EMN, asiakirja MIGRAPOL Doc 287, s. 11. Ks. edellä alaviite 27.

viranomainen, jos tapaus liittyy työperäiseen ihmiskauppaan. Belgiassa mahdollisen uhrin tunnistamisesta vastaavat Belgian kolme ihmiskaupan uhrien avustamiseen erikoistunutta keskusta. Itävallassa mahdollisen uhrin tunnistamisesta ja uhrin virallisesta tunnistamisesta vastaa liittovaltion poliisin alainen ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan vastainen keskusyksikkö. Mahdollisen uhrin tunnistamisen kriteerinä on useimmissa maissa se, että on olemassa pieninkin mahdollisuus, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Virallisen tunnistamisen suorittaa tavallisimmin syyttäjä kuultuaan uhria ja eri tahoja.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa käydään läpi EMN:n havaitsemat uhrin tunnistamisen vaiheet, mutta uhrin tunnistamisesta vastaavat hieman eri toimijat kuin yleensä. Oletetun uhrin havaitsee First Responder – statuksen saanut organisaatio. Tällainen status on annettu esimerkiksi joillekin kentällä toimiville kansalaisjärjestöille. Sekä mahdollisen uhrin tunnistamisen että uhrin virallisen tunnistamisen suorittaa toimivaltainen viranomainen, joita Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kaksi. Ensimmäinen näistä toimii Yhdistyneen kuningaskunnan de facto ihmiskaupparaporttoijana toimivan ihmiskaupakeskuksen yhteydessä, ja se päättää tapauksista, joissa uhrina on Yhdistyneen kuningaskunnan tai Euroopan talousalueen kansalainen. Toinen toimivaltainen viranomainen toimii ulkomaalais- ja rajaviranomaisen (UK Border Agency) yhteydessä, ja päättää tapauksista, jotka liittyvät myös turvapaikka- tai maahanmuuttoprosessiin.

Norjan ja Tanskan tunnistamisprosessissa voidaan erotella selvästi vain kaksi vaihetta, oletetun uhrin havaitseminen ja mahdollisen uhrin tunnistaminen. Lisäksi Norjan järjestelmälle erityistä on, että mahdollisen uhrin voi tunnistaa moni taho: poliisin lisäksi syyttäjä-, maahanmuutto- ja lastensuojeluviranomaiset. Näiden viranomaisten ei tarvitse olla samaa mieltä, vaan riittää, että yksi viranomaisista pitää mahdollisena, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Tanskassa mahdollisen uhrin tunnistava viranomainen riippuu mahdollisen uhrin statuksesta. Jos mahdollinen uhri on laillisesti maassa, hänet tunnistaa ihmiskaupakeskus. Jos hän on kuitenkin maassa laittomasti, tunnistamisesta huolehtivat maahanmuuttoviranomaiset. Myös Ranskassa on selvä erottelu maassa laillisesti ja laittomasti oleskelevien välillä. Maassa laillisesti oleville ei ole olemassa mitään virallista tunnistamisprosessia. Maassa laittomasti oleskelevien tunnistaminen on sen sijaan mainittu suoraan laissa.

Italiassa ei ole olemassa minkäänlaista virallistettua tunnistusmekanismia. Kansalaisjärjestöt ja lainvalvontaviranomaiset tunnistavat mahdollisia uhreja luottaen omaan kokeemukseensa. Jos mahdollisen uhrin havaitsee kansalaisjärjestö, uhrilla on kaksi vaihtoehtoa. Jos hän valitsee niin kutsutun juridisen reitin ja tahtoo tehdä rikosilmoituksen, kansalaisjärjestö ottaa yhteyttä lainvalvontaviranomaisiin. Tässä tapauksessa uhrin tunnistaa virallisesti syyttäjä. Jos uhri valitsee sosiaalireitin, kansalaisjärjestö vain lähettää uhrin lausunnon lainvalvontaviranomaisille.

Lähes kaikilla tutkituilla valtioilla on erityissääntelyä ihmiskaupan uhrien sosiaali- ja terveyspalveluista. Ruotsi on kuitenkin tästä poikkeus, sillä se tarjoaa samoja sosiaali- ja

tulevaisuuttaan. Harkinta-ajan pituus kuitenkin vaihtelee merkittävästi Ruotsin, Itävaltan, Ranskan ja Tanskan 30 vuorokaudesta Alankomaiden, Luxembourgin, Saksan ja Puolan kolmeen kuukauteen ja aina Norjan puoleen vuoteen asti. Lisäksi osa valtioista on asettanut harkinta-ajan myöntämiselle erityisiä ehtoja (sen lisäksi, että henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri), toiset taas eivät. Mahdollisina ehtoina ovat yleensä uhrin yhteistyö lainvalvontaviranomaisten kanssa rikoksen selvittämisessä ja se, että uhri katkaisee yhteytensä ihmiskauppaan osallistuneisiin henkilöihin.

Useimmat valtiot myöntävät oleskelulupia ulkomaalaisille ihmiskaupan uhreille. Tanska kuitenkin soveltaa yleisiä turvapaikanhakijoita koskevia säännöksiä. Saksassa oleskelulupa myönnetään oleskelulain mukaan vain uhreille, jotka tulivat maahan laillisesti. Niissä valtioissa, joissa ihmiskaupan uhreille myönnetään erityisiä oleskelulupia, luvalla on yleensä asetettu ehtoja, tavallisimmin yhteistyö lainvalvontaviranomaisten kanssa tapauksen tutkinnassa. Usein vaaditaan myös, että uhri katkaisee kaikki yhteydet ihmiskauppaajiin.

Italia myöntää oleskeluluvan humanitaarisilla perusteilla. Sen voi saada kahta reittiä. Jos uhri päättää tehdä yhteistyötä poliisin ja syyttäjän kanssa rikoksen tutkinnassa, oleskeluluvan voi myöntää syyttäjä. Jos uhri valitsee ns. sosiaalireitin, hänestä huolehtivat julkiset (kunnalliset) sosiaaliviranomaiset lähettävät viranomaisille uhrin lausunnon, joka sisältää tärkeitä tietoja rikoksesta. Oleskelulupa myönnetään kuudeksi kuukaudeksi ja sitä voidaan jatkaa vuodella. Uhrin täytyy hyväksyä kansalaisjärjestön apu oleskelun ajaksi. Oleskelulupa voidaan muuttaa työ- tai opiskeluluvaksi, ja uhri voi hakea myös pysyvää oleskelulupaa.